

SISTEMAS PÚBLICOS DE COMUNICAÇÃO NO MUNDO  
Experiências de doze países e o caso brasileiro

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (Gestão 2008/2009)

**Conselho Diretor**

Carolina Ribeiro  
Cristina Charão  
Daniele Ricieri  
Jonas Valente  
Mariana Martins  
Mayrá Lima  
Sivaldo Pereira da Silva

**Coordenação Executiva**

Bia Barbosa  
Bráulio Ribeiro  
Flávio Gonçalves  
João Brant  
Marcos Urupá  
Mariana Pires

O presente livro está licenciado por meio da autorização “Creative Commons” (Atribuição – Não Comercial – Compartilhar Igual versão 2.5), disponível em <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/deed.pt>>. Em função da citação da licença Creative Commons, os artigos que compõem a obra poderão ser reproduzidos, integral ou parcialmente, podendo ser, até mesmo, traduzidos, desde que sempre seja reconhecido o direito de atribuição e referência aos nomes dos autores e desta obra, nos termos da licença. Adicionalmente, caso o uso implique alteração, transformação, ou criação de outra obra com base em qualquer dos artigos ou na obra completa, a obra resultante somente poderá ser distribuída sob uma licença idêntica a que ora está em vigência. Quaisquer dessas condições podem ser renunciadas, desde que se obtenha permissão expressa do autor. O livro também pode ser obtido em sua versão *e-book* no *site* do Intervozes <[www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)>. O *download* da obra é gratuito.

comunic  
ação

SISTEMAS PÚBLICOS  
DE COMUNICAÇÃO NO MUNDO  
EXPERIÊNCIAS DE DOZE PAÍSES E O CASO BRASILEIRO

Apoio

**FORD FOUNDATION**



**intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social



PAULUS

Paulus / Intervezes 2009

**Direção editorial**

Zolferino Tonon

**Coordenação editorial**

Valdir José de Castro

**Produção editorial**

AGWM Artes Gráficas

**Imagem da capa**

Gilberto Maringoni

**Impressão e acabamento**

PAULUS

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Sistemas públicos de comunicação no mundo :  
experiências de doze países e o caso brasileiro. – São Paulo : Paulus,  
Intervezes, 2009. – (Coleção Comunicação)

Vários autores.

**ISBN 978-85-349-3026-0**

1. Comunicação 2. Comunicação de massa – Aspectos políticos  
3. Comunicação de massa – Aspectos sociais 4. Meios de comunicação  
5. Política de comunicação 6. Políticas públicas I. Série.

08-12396

CDD-302.23

---

**Índices para catálogo sistemático:**

- |                                   |        |
|-----------------------------------|--------|
| 1. Comunicação pública            | 302.23 |
| 2. Sistema público de comunicação | 302.23 |

---

**PAULUS – 2009**

Rua Francisco Cruz, 229  
04117-091 – São Paulo (Brasil)  
Tel.: (11) 5084-3066  
Fax: (11) 5579-3627  
www.paulus.com.br  
editorial@paulus.com.br

---

**INTERVOZES – 2009**

Rua Rego Freitas, 454, conj. 122  
01220-010 – São Paulo (Brasil)  
Tel.: (11) 3877 0824  
intervezes@intervezes.org.br  
www.intervezes.org.br

**ISBN 978-85-349-3026-0**

## Agradecimentos

Durante a produção da pesquisa, diversas pessoas e instituições colaboraram direta ou indiretamente para o andamento dos trabalhos. Assim, agradecemos a Bia Barbosa, Cristina Charão, Henrique Costa, João Brant, Juliana Andrade Cunha, Lídia Neves, Márcio Kameoka, Marcy Picanço, Mariana Pires, Maurício Hashizume, Michelle Prazeres, Wilson Gomes, Lance Bennett, Fundação Ford, Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), University of Washington (UW), Universidade Federal da Bahia (UFBa), Universidade de Brasília (UnB) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



# Sumário

---

PREFÁCIO.....	13
APRESENTAÇÃO .....	17
<b>Capítulo 1</b>	
<b>CONCEPÇÕES E ABORDAGENS CONCEITUAIS</b>	
<b>SOBRE SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
1. A elitista.....	27
2. A educativa .....	29
3. Alternativa ao modelo comercial .....	32
4. Sistema público não-estatal.....	35
5. A culturalista .....	37
6. A definição de mídia pública como aparelho de Estado.....	40
7. O caso brasileiro .....	42
8. As concepções adotadas neste trabalho.....	45
<b>Capítulo 2</b>	
<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ALEMANHA .....</b>	<b>47</b>
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	48
II. Estrutura do sistema .....	49
1. Televisão .....	49
2. Rádio .....	50
3. Satélite e TV digital aberta .....	51
III. Modelo de gestão e formas de participação.....	51
IV. Modelo de financiamento.....	53
V. Programação.....	56
1. Televisão.....	56
2. Rádio .....	58
VI. Questões atuais em debate no país.....	60

### Capítulo 3

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA AUSTRÁLIA</b> .....	63
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	64
II. Estrutura do sistema .....	66
1. ABC (Australian Broadcasting Corporation) .....	66
2. SBS (Special Broadcasting Service) .....	67
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	67
IV. Modelo de financiamento .....	73
V. Programação .....	77
1. Programação radiofônica (ABC e SBS) .....	77
2. Programação televisiva (ABC e SBS) .....	78
VI. Questões atuais em debate no país .....	81

### Capítulo 4

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO CANADÁ</b> .....	85
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	86
II. Estrutura do sistema .....	88
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	89
IV. Modelo de financiamento .....	91
V. Programação .....	94
VI. Questões atuais em debate no país .....	95

### Capítulo 5

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA COLÔMBIA</b> .....	97
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	98
II. Estrutura do sistema .....	100
1. Estrutura de rádio .....	101
2. Estrutura de televisão .....	103
3. Internet .....	104
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	104
1. CNTV .....	104
2. Canais regionais públicos .....	106
3. RTVC .....	107
4. Conselhos autônomos .....	108
IV. Modelo de financiamento .....	108
1. Receita proveniente do erário público .....	108
2. Receita proveniente de produtos e serviços .....	110
V. Programação .....	112
VI. Questões atuais em debate no país .....	115



## Capítulo 6

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ESPANHA</b> .....	117
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	118
II. Estrutura do sistema .....	120
1. RTVE .....	120
2. Forta .....	121
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	122
1. RTVE .....	122
2. Forta .....	125
IV. Modelo de financiamento.....	126
V. Programação.....	128
1. Rádio .....	129
2. Televisão .....	129
3. Conteúdo internacional .....	130
4. Reforma da programação.....	130
VI. Questões atuais em debate no país.....	134

## Capítulo 7

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS</b> .....	137
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	138
II. Estrutura do sistema .....	140
1. Estações locais de rádio .....	141
2. Estações locais de TV .....	141
3. Provedoras nacionais de programação .....	142
4. Produtoras/distribuidoras de conteúdo .....	143
5. Financiadoras .....	143
6. Associações .....	144
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	144
1. CPB .....	145
2. PBS .....	145
3. NPR.....	146
4. Estações locais de rádio e de televisão .....	146
IV. Modelo de financiamento.....	147
V. Programação.....	152
VI. Questões atuais em debate no país.....	155

## Capítulo 8

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA FRANÇA</b> .....	157
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	158
II. Estrutura do sistema .....	159
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	160
1. France Télévisions .....	160
2. Radio France .....	163
IV. Modelo de financiamento .....	165
V. Programação .....	167
1. Televisão – Canais nacionais .....	169
2. Televisão – Canais temáticos .....	170
3. Radio France .....	171
VI. Questões atuais em debate no país .....	172

## Capítulo 9

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ITÁLIA</b> .....	175
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	176
II. Estrutura do sistema .....	178
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	180
IV. Modelo de financiamento .....	182
V. Programação .....	183
1. Rádio .....	184
2. Televisão .....	185
VI. Questões atuais em debate no país .....	191

## Capítulo 10

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO JAPÃO</b> .....	195
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	196
II. Estrutura do sistema .....	198
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	199
1. Conselho diretor ( <i>board of governors</i> ) .....	200
2. Conselho executivo ( <i>executive organ</i> ) .....	201
3. Conselho fiscal ( <i>auditory</i> ) .....	201
IV. Modelo de financiamento .....	203
V. Programação .....	205
VI. Questões atuais em debate no país .....	210

## Capítulo 11

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DE PORTUGAL</b> .....	213
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	214
II. Estrutura do sistema .....	216
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	217
1. Assembléia geral.....	218
2. Conselho de administração.....	218
3. Fiscal único .....	219
4. Conselho de opinião .....	219
5. Ouvidores.....	221
IV. Modelo de financiamento.....	221
V. Programação.....	224
1. Rádio .....	225
2. Televisão.....	226
VI. Questões atuais em debate no país.....	233

## Capítulo 12

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO REINO UNIDO</b> .....	235
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	236
II. Estrutura do sistema .....	237
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	238
IV. Modelo de financiamento.....	242
V. Programação.....	246
1. Rádio .....	246
2. Televisão.....	247
VI. Questões atuais em debate no país.....	251

## Capítulo 13

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA VENEZUELA</b> .....	255
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	256
II. Estrutura do sistema .....	258
1. Organizações de carácter público.....	258
2. Organizações de carácter estatal.....	259
III. Modelo de gestão e formas de participação .....	260
IV. Modelo de financiamento.....	263
V. Programação.....	264
1. Organizações de carácter público.....	264
2. Organizações de carácter estatal.....	265
VI. Questões atuais em debate no país.....	266

## **Capítulo 14**

<b>SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO BRASIL</b> .....	269
I. Histórico do sistema público: fundação, desenvolvimento e consolidação .....	270
II. Estrutura do sistema .....	274
III. Modelo de gestão e formas de participação.....	277
IV. Modelo de financiamento.....	281
V. Programação.....	284
VI. Questões atuais em debate no país.....	287

## **Capítulo 15**

### **SISTEMAS PÚBLICOS DE COMUNICAÇÃO: PANORAMA ANALÍTICO DAS EXPERIÊNCIAS EM DOZE PAÍSES E OS DESAFIOS PARA O CASO BRASILEIRO**.....

.....	291
I. Estrutura .....	292
II. Gestão e participação popular .....	294
1. Formatos administrativos .....	295
2. Participação social.....	297
III. Financiamento .....	300
IV. Conteúdo e programação.....	306
V. O caso brasileiro: desafios e perspectivas .....	307
1. Legitimação .....	308
2. Gestão, autonomia e participação .....	311
3. Distribuição.....	314
4. Conteúdo.....	316
5. Financiamento .....	318

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	321
-----------------------------------	-----

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	323
---	-----

<b>SOBRE OS AUTORES</b> .....	335
-------------------------------	-----

## PREFÁCIO

Um não-assunto até há alguns anos, a radiodifusão pública entrou na agenda do país. O impulso mais recente – e mais forte – foi dado pelo governo federal ao criar, no final de 2007, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). E nela a TV Brasil tornou-se o centro dos debates. Era um corpo estranho num país dominado pelo modelo comercial de televisão. Muitos passaram a se perguntar do que se tratava. Afinal, haviam sempre convivido com emissoras de TV que, na sua lógica empresarial, não se distinguem das redes de supermercados ou de eletrodomésticos, embora ofereçam, além de mercadorias, idéias, hábitos e valores. A dúvida, nesse caso, era justificável. Mas há também os que, não muito bem intencionados, já tinham na ponta da língua a definição para a nova TV: é do governo, vai ser “chapa-branca”.

Para estes qualquer explicação sobre o papel de uma TV pública é insuficiente, dado o preconceito presente em suas manifestações. Mas aos que foram tomados de surpresa e curiosidade com o surgimento de um novo modelo institucional de radiodifusão, diferente de tudo o que estavam acostumados a ver, o debate é valioso. Assim como a maioria dos europeus, até a década de 1980, nunca havia se deparado com uma radiodifusão mantida pela propaganda,

aqui nós nunca havíamos vislumbrado a possibilidade de ter uma rede nacional de TV sem sustentação majoritariamente comercial. As dúvidas eram pertinentes.

O bloqueio ao acesso a um rádio, e depois a uma televisão, sem publicidade formou gerações alienadas. Para elas o modelo brasileiro era único. Durante muitos anos, só quem tinha a possibilidade de ouvir rádio no exterior se dava conta da existência de alternativas de formas eletrônicas de comunicação. É revelador o relato de uma das primeiras locutoras do Serviço Brasileiro da BBC, Lya Cavalcanti, ao voltar ao Brasil em 1945, depois de quatro anos na Inglaterra:

Quando o navio entrou em águas brasileiras e o rádio começou a transmitir anúncios eu fiquei em pânico. Estava acostumada com a BBC que tinha programas fantásticos e não tinha anúncios. Você podia escolher o programa e de repente, aqui, você tem que enfrentar meia hora de anúncios. Você tem que ouvir uma coisa que não quer ouvir. Eu fiquei apavorada. Como é que pode? Que selvagens, que loucura!

E quando surge a televisão a possibilidade de transmissões menos poluídas com comerciais nem sequer é aventada. O discurso do dono dos Diários e Emissoras Associados, Assis Chateaubriand (Chatô), na solenidade de inauguração da TV Tupi, em São Paulo, em 1950, gira em torno apenas dos nomes dos anunciantes da nova emissora. O sociólogo Renato Ortiz considerou a fala “uma bela peça do surrealismo político latino-americano”. Foi mais do que isso. Tratava-se de uma confissão pública de fé num modelo de radiodifusão alheio a qualquer tipo de preocupação com a cultura ou com a educação do país. Em palavras simples, era visto apenas como mais um negócio voltado para a acumulação de riquezas materiais, associadas ao prestígio social e ao poder político, adquiridos por quem controlava as emissoras.

Afora tentativas regionais, como a da criação de uma TV Educativa pela prefeitura do então Distrito Federal, no início dos anos

1950, o único projeto de caráter nacional existente antes da atual TV Brasil girou em torno da Rádio Nacional do Rio de Janeiro. O segundo governo Vargas chegou a outorgar uma concessão para o seu funcionamento. No entanto, pressionado pelas mesmas forças conservadoras que o levaram à morte, ele não concretizou a iniciativa. Seu sucessor, o presidente Juscelino Kubitschek, chegou a confirmar a outorga do canal 4 do Rio para a Nacional, em 1956. Foi literalmente ameaçado por Chateaubriand, temeroso da possível concorrência. “Se V. Exa. der o canal de TV à Nacional, jogo toda a minha rede de rádio, imprensa e televisão contra o seu governo”, disse o dono da Tupi, como conta Mário Lago em suas memórias. JK recuou, o Brasil perdeu a sua TV pública, mas quem ganhou não foi Chatô. Em 1957, Juscelino passou a concessão para as Organizações Globo, que, só em 1965, pôs a sua emissora no ar. Ficava, dessa forma, intato o monopólio comercial da televisão brasileira. E com ele a alienação da sociedade em relação ao modelo público.

Daí a necessidade de se qualificar o debate sobre os modelos institucionais de radiodifusão existentes no mundo, refinando-se as análises teóricas e aprofundando-se no estudo dos casos já consolidados historicamente. Este livro é uma preciosa colaboração nesse sentido. Surge vinte anos depois de a Constituição ter sido promulgada, prevendo um sistema de radiodifusão em que houvesse a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. Ao colocar a palavra “público” no texto legal, o então senador Artur da Távola talvez não imaginasse a polêmica que provocaria pelas décadas seguintes. O que foi ótimo, na medida em que ampliou a discussão e aguçou a criatividade de quem quer trabalhar concretamente com essa forma de fazer comunicação.

Por tudo isso, este livro torna-se imprescindível. Aqui está descrito o funcionamento dos sistemas públicos de radiodifusão de doze países, distribuídos por quatro continentes. Mais importante que a diversidade geográfica são as diferenças socioeconômicas existentes entre eles, além de uma radiografia precisa da situação atual dos sistemas. Mostram-se modelos públicos consolidados,

como os do Reino Unido, da Alemanha e do Japão, ao lado de experiências mais recentes, como as da Colômbia e da Venezuela. Sem faltar o caso brasileiro, observado por quem o acompanha desde os seus primeiros passos.

Esta publicação do *Intervozes* ampliará, com certeza, o número de participantes desse fascinante debate, contribuindo para romper com a alienação em torno do tema, ainda presente em grande parte da sociedade brasileira.

**Laurindo Lalo Leal Filho**

*Sociólogo, jornalista e professor da Universidade de São Paulo*



## APRESENTAÇÃO

**D**esde 2003, ano de sua constituição formal como associação civil, o Intervozes definiu a comunicação pública como uma de suas pautas centrais, pois observa na hegemonia das emissoras comerciais de radiodifusão – ainda hoje os mais importantes veículos entre os meios de comunicação social do país – um dos grandes obstáculos à garantia dos direitos humanos e à consolidação democrática brasileira. A presente publicação deriva justamente dessa leitura da realidade nacional e possui como objetivo contribuir para suprir a ausência de referências que orientem o trabalho de organizações, ativistas e intelectuais que acreditam ser a constituição de um sistema público vigoroso um dos passos imprescindíveis para o fortalecimento de nossa democracia.

A defesa do direito à comunicação, contudo, esbarra cotidianamente na ausência de referências objetivas. Se é possível observar nestes últimos anos a ampliação dos atores envolvidos com o tema, a realidade também sugere serem escassos os elementos que dêem consistência às ações empreendidas pelas organizações e movimentos que se engajam na luta pela garantia dos direitos e liberdades no campo da comunicação. Quais seriam, por exemplo, as condições para a constituição de um sistema público de comunicação

idealizado sob o paradigma do direito à comunicação, ou seja, fundamentadas no reconhecimento do direito individual e coletivo de que sejamos todos produtores de informação, para além de espectadores ou leitores, e que atue contra as diferenças econômicas, sociais e políticas que permitem somente a tão poucos se apropriar dos meios de produção e difusão de conteúdos?

Ao diagnosticar essa ausência de referências – para além da crítica sistêmica e estrutural à forma como se organizam as comunicações brasileiras –, o Intervozes debruçou-se a partir de 2005 sobre a tarefa de construir, com o apoio de pesquisadores e organizações comprometidas com a democratização das comunicações, instrumentos que permitissem, de um lado, a crítica fundamentada em dados objetivos e, de outro, a construção de propostas para superar o quadro de violações permanentes ao direito à comunicação.

Foi por essa perspectiva que surgiu o Centro de Referência para o Direito à Comunicação. Com o apoio da Fundação Ford, o Intervozes deu início a três ações estratégicas complementares. A primeira delas foi a criação do Observatório do Direito à Comunicação<sup>1</sup>, portal eletrônico que desde 2007 acompanha as políticas públicas e regulatórias setoriais. A segunda, o desenvolvimento de indicadores de efetivação do direito à comunicação. Tais indicadores, que no momento do lançamento desta publicação ainda se encontravam em fase de elaboração, possuem como finalidade construir parâmetros objetivos que dêem transparência e materialidade às questões relativas à comunicação e, acima de tudo, evidenciem se determinada realidade está próxima ou distante de garantir os direitos e liberdades inerentes à condição humana. A terceira estratégia foi justamente a elaboração de elementos que contribuíssem para constituição de um sistema público de comunicação. Para tanto, formulou-se uma proposta concreta para a criação e desenvolvimento de um sistema público no Brasil<sup>2</sup>, apresentada

1. Disponível em <<http://www.direitoacomunicacao.org.br>>.

2. Disponível em <[http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/intervozes\\_sistema\\_publico.pdf](http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/intervozes_sistema_publico.pdf)>.

oficialmente por ocasião do I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em maio de 2007. Como é de conhecimento geral, desse processo derivou a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), iniciativa cujos resultados embrionários serão descritos no capítulo 14 desta publicação.

É nesse cenário que se insere a presente contribuição. Ao buscar elementos para a formulação da proposta a ser apresentada aos membros do governo, do parlamento, das emissoras do campo público e da sociedade civil, tornou-se evidente para o Intervezes a ausência de estudos e publicações nacionais sobre o desenvolvimento e funcionamento dos sistemas públicos existentes no plano internacional. Até os conteúdos produzidos como subsídio aos trabalhos e discussões do I Fórum Nacional de TVs Públicas pouco se detiveram sobre as experiências internacionais há décadas existentes no mundo.

O despertar desse processo fez emergir uma simples pergunta: como dar início à reforma das então instituições estatais – rumo à sua autonomia de gestão e financeira, condição indispensável para qualificar como “público” um sistema ou mesmo uma emissora – sem conhecer os sistemas existentes em países com pelo menos sessenta anos de tradição em comunicação não-estatal e não-comercial? Infelizmente, seguros de que não perdemos nenhum lance desses calorosos meses de debate, constatamos que essa lacuna de fato acompanhou todo o processo de criação da EBC. Como resultado desse vazio, inversamente, assistiu-se a uma série de afirmações pouco fundamentadas por parte da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal (a quem coube formular a proposta final), que buscaram legitimar o processo de indicação pelo Executivo dos órgãos de administração e fiscalização da nova empresa em pretensas semelhanças com sistemas públicos respeitados mundialmente.

Mas voltemos ao ponto anterior. A partir da constatação da quase absoluta ausência de referências sobre as experiências internacionais – salvo raras exceções, como o trabalho empreendido pelo professor Laurindo Leal Filho sobre a britânica BBC – o Centro de

Referência pelo Direito à Comunicação, para subsidiar o debate sobre a estruturação e consolidação de um sistema público de comunicação no Brasil, deu início a uma pesquisa sobre as características centrais desses sistemas em um conjunto representativo de países.

A escolha dos países a serem observados baseou-se em três critérios:

1. no reconhecimento internacional que possuem;
2. na sua relevância enquanto experiência de comunicação que se pretende desvinculada de interesses de governos e dos mercados;
3. na diversidade político-cultural e econômica.

Dos vinte países previamente eleitos, doze foram selecionados: seis da Europa (Alemanha, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido), quatro das Américas (Canadá, Estados Unidos, Colômbia e Venezuela), um da Ásia (Japão) e outro da Oceania (Austrália).

O escopo da pesquisa, além do relato histórico sobre o surgimento e desenvolvimento inicial de cada um dos sistemas, é composto pelas questões que, julga-se, definem as características centrais de um sistema de comunicação, a saber:

1. a estrutura do sistema, ou seja, o número, o alcance e o perfil básico de suas emissoras de rádio e TV, assim como de suas outras possíveis atividades ligadas às novas tecnologias ou à produção cultural;
2. o modelo de gestão e os instrumentos de participação da sociedade na administração e fiscalização do sistema;
3. o modelo de financiamento, com a origem, o volume e a dinâmica de gestão dos recursos;
4. o perfil da programação da(s) emissora(s) do sistema e a utilização, ou não, de produção independente e regional em suas programações;

5. por fim, mas não menos importante, foram pontuadas as questões atualmente em discussão nos doze países pesquisados, buscando revelar as tensões, conflitos e tendências que emergem dos debates políticos realizados em cada uma das nações.

Esses tópicos envolvem um complexo universo de dados e de análises. Por isso, faz-se necessário explicitar que o objetivo desta pesquisa não é oferecer uma análise minuciosa sobre os sistemas de cada um dos países observados, mas sim mapear as características fundamentais de cada um deles, com a apresentação de pistas para aqueles que desejam aprofundar determinados aspectos dos sistemas, como os modelos de gestão e financiamento, ou ainda o perfil da programação das emissoras que compõem os sistemas. Em alguns momentos, foi preciso estabelecer um foco, como nos dados levantados sobre essas programações, assim como os que se referem à audiência, que possuem ênfase na televisão, por sua importância histórica e por serem essas emissoras, até hoje, o coração dos sistemas. As informações e análises expostas nas próximas páginas pretendem, sobretudo, proporcionar aos leitores uma visão panorâmica dessas experiências. Julgamos ser este o melhor incentivo para futuras investigações.

Com a definição do escopo da investigação, os pesquisadores Jonas Valente e Sivaldo Pereira da Silva – com o valioso apoio de Flávia Azevedo no texto sobre o sistema de Portugal –, ambos jornalistas e integrantes do Intervezes, enfrentaram o complexo desafio de superar a já citada ausência de produções nacionais (ou traduzidas para o português) sobre o tema. Não fosse a colaboração de companheiros e companheiras que, em virtude de experiências profissionais ou acadêmicas prévias em alguns dos países pesquisados, contribuíram para a busca ou interpretação de informações, esses obstáculos seriam certamente mais difíceis de serem superados. Não menos importante – e ao acaso devemos agradecer – foi o fato de um dos pesquisadores, Sivaldo Pereira, estar em estágio de doutorado na Universidade de Washington, em Seattle, o que ao permitir o acesso à bibliografia inexistente no Brasil, certamente enriqueceu o resultado final.

O levantamento sobre a comunicação pública nesses doze países, para efeito desta publicação, foi complementado por três textos de grande valia. O primeiro, de autoria de Jonas Valente, busca apontar as concepções mais relevantes que emergem dos diferentes campos teóricos da comunicação sobre os sistemas desvinculados de interesses de governos ou de mercados, em uma abordagem que consideramos fundamental para compreender esse campo de investigação. O segundo, produzido pelo mesmo autor, tem como foco o histórico e a estrutura das emissoras do campo público brasileiro de radiodifusão. Com abordagem semelhante ao realizado nos doze países pesquisados, busca organizar as informações sobre as emissoras não-comerciais existentes no Brasil, constituindo-se importante subsídio para a análise crítica do estado da arte da comunicação pública nacional e permitindo também a comparação entre os casos internacionais e o brasileiro.

O último dos textos complementares, produzido a seis mãos por Sivaldo Pereira da Silva, Jonas Valente e pelo que assina esta apresentação (em virtude da coordenação dos trabalhos da pesquisa), é justamente um panorama analítico das experiências observadas, com a sistematização de como esses países enfrentaram – e ainda enfrentam – as questões ligadas à estrutura, à gestão, ao financiamento, ao conteúdo e à programação de seus veículos e emissoras. E, como contribuição adicional, procurou-se, com base nos subsídios anteriores, apresentar alguns dos desafios para a constituição de um autêntico sistema público de comunicação no Brasil.

Não é possível concluir sem mencionar o fato de a pesquisa ser publicada praticamente um ano após as definições do modelo sob o qual se desenvolvem as primeiras atividades da Empresa Brasil de Comunicação. Os possíveis erros cometidos até o momento nesta bem intencionada tentativa de constituição de um sistema público nacional – os quais o Intervozes não deixou nem deixará de apontar, pois esta é parte de sua razão de ser enquanto organização da sociedade civil – podem e devem ser corrigidos. Já os acertos podem ser radicalizados ou aprimorados.

O momento, afinal, é de construção. É nesse sentido que busca contribuir esta pesquisa, que agora toma forma de publicação. Cumpre lembrar que os dados e reflexões aqui apresentados não são apenas conjunturais e, por isso, não perderão a validade em cinco ou dez anos. Pelo contrário, podem servir como parâmetro para eventuais correções de rota, nessa difícil tarefa de construção de um sistema não-comercial no Brasil. O desafio, em um país que há mais de setenta anos vive sob a hegemonia dos que utilizam os meios de comunicação para fins privados, é certamente complexo, mas não pode deixar de ser enfrentado.

**Diogo Moyses**

*Coordenador do Centro de Referência para o Direito à Comunicação*





## CONCEPÇÕES E ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO

Jonas Valente

A riqueza de experiências de sistemas públicos de comunicação no mundo é acompanhada pela diversidade de definições, caracterizações e abordagens. Apesar de não ser um fenômeno novo e datar do início da década de 20 do século passado, não há um entendimento consolidado sobre aquilo que define a natureza dos sistemas públicos. Partindo desse pressuposto, este capítulo de abertura pretende estabelecer um balizamento conceitual que jogue luz sobre as noções de mídia pública existentes, visando identificar aquela, ou aquelas, considerada referência para este trabalho.

A primeira discussão é sobre uso idiomático para se referir a este histórico segmento comunicacional. Nas reflexões sobre a incorporação dessa idéia no Brasil, predominou o uso da expressão “sistema público de comunicação”. Em outros países, embora predomine a lógica de um “sistema”, a expressão original adotada é “*public service*” *broadcasting* ou a aplicação resumida de *public broadcasting*. Mesmo o uso da expressão “*public service broadcasting*” guarda sentidos distintos, sendo aplicada apenas aos veículos públicos em alguns países ou ao conjunto dos veículos de concessionários de canais de rádio ou de TV terrestres, como é o caso do Reino Unido.

Apesar dos termos diferenciados, é possível estabelecer uma relação entre a noção de sistema público e de *public service broadcasting* em sentido estrito. Ambos incluem os meios geridos direta ou indiretamente pelo Estado, os princípios programáticos que os regem e os legitimam no conjunto do sistema de mídia de um país (ou região) e as normas que estruturam sua organização e funcionamento. Esse sistema pode incluir tanto os diversos serviços dentro de uma mesma corporação, como é predominante no modelo europeu, ou um conjunto de órgãos com papéis diferentes que articulam diversos entes mantenedores de veículos, como ocorre no modelo estadunidense.

Na literatura sobre o tema os conceitos tomam como objeto tanto o serviço e o sistema, considerados como arranjos institucionais, quanto os próprios meios de comunicação públicos, debruçando-se mais fortemente sobre estes últimos. Nesse sentido, para estabelecer um quadro amplo, buscaremos extrair a seiva conceitual que diferencia essa modalidade de comunicação de outras, especialmente a comercial. Adotamos uma flexibilidade capaz de identificar abordagens que se baseiam tanto na noção de sistema quanto na caracterização específica de um meio, como ocorre frequentemente em textos que apresentam reflexões sobre a televisão pública. Para efeito prático, utilizaremos como acepção sintetizadora das diversas expressões o termo “mídia pública”.

Trabalharemos aqui com seis concepções acerca da noção de mídia pública:

1. elitista;
2. educativa;
3. pública não-estatal;
4. pública como alternativa à mídia comercial;
5. culturalista;
6. aparelhos de Estado.

Um segundo aspecto a ser destacado antes de iniciarmos a discussão sobre as definições é a interseção entre seus postulados. Há abordagens que combinam características presentes em outras ou trazem características semelhantes. O critério de apresentação das correntes baseou-se na compreensão de que cada uma dessas destaca um aspecto-chave em detrimento de outros que define a mídia pública e a difere das outras modalidades de comunicação.

## 1. A ELITISTA

A abordagem elitista foi hegemônica na construção de grande parte dos sistemas públicos de comunicação europeus e ganhou visibilidade, sobretudo, nos escritos do primeiro diretor-geral da BBC, John Reith. Tal entendimento é baseado em premissas iluministas, segundo as quais o conhecimento e a razão são fundamentais para o entendimento e inserção no mundo de maneira emancipadora. Assim como outras instituições e espaços de armazenamento e socialização de conhecimentos, o rádio deveria contribuir para diminuir o abismo existente entre a riqueza cultural produzida pelo homem em sua história e a população.

Na prática, o rádio e depois a televisão vinham somar-se aos empreendimentos culturais responsáveis por gerar e disseminar a riqueza lingüística, espiritual, estética e ética dos povos e nações. Eles se colocavam no mesmo setor da sociedade em que estavam localizadas as universidades, as bibliotecas e os museus, e a população os reconhecia dessa forma, distante da esfera dos negócios ou da política de partidos ou grupos (Leal Filho, 1997, p. 18).

A rádio pública (meio eletrônico então existente naquela época) era vista como um poderoso instrumento para difundir conhecimentos pelo seu alcance e pelas possibilidades de atração do público pela aceitação crescente que ia ganhando entre o povo. Para cumprir essa missão, deveria veicular “o melhor de tudo” (*best of*

*everything*), das ciências às artes, passando pela informação jornalística e pela educação:

Como nós a concebemos [a radiodifusão pública], nossa responsabilidade é atingir o maior número possível de lares, levando tudo que há de melhor em cada área de empenho, realização e conhecimento humano e evitar as coisas que são, ou podem ser, nocivas (Reith, in: Golding e Murdock, 1997, p. 34).

A alta cultura e o conhecimento, objetos da mídia pública, envolviam aquilo que era identificado como conteúdo relevante e associado aos padrões morais da “alta sociedade”. Falando da BBC, Burns (apud Leal Filho, 1997, p. 67) afirma que a cultura dessa experiência de mídia pública

não é uma peculiaridade dela mesma, mas de um ambiente intelectual composto de fora por valores, padrões e crenças de uma classe média intelectualizada, especialmente daquela parte educada em Oxford e Cambridge.

Tal perspectiva partia da noção de que apenas essa elite tinha condições de visualizar o pacote de conhecimentos necessários à população. Em seu texto seminal, *Broadcasting over Britain*, Reith (p. 34) assenta de maneira clara essa concepção:

É normalmente indicado a nós que estamos aparentemente direcionando ao público o que pensamos que ele precisa, e não o que ele quer, mas poucos sabem o que querem, e menos ainda sabem aquilo de que precisam.

Assim, segundo Garnham (1990), a elite política e cultural do Reino Unido impunha sua visão de mundo sobre o povo, opondo sua concepção da política às artes e à cultura das classes populares.

Partindo do princípio de que o povo “não sabe o que quer e aquilo de que precisa”, Reith afirmava que a baixa aceitação às manifestações artísticas eruditas devia-se ao seu desconhecimento, não à sua baixa atratividade.

Pessoas que se mostram mais resistentes à poesia geralmente são aquelas que nunca fizeram um esforço para lê-la (Reith, p. 153).

Mas tal “iluminação” não deveria ser promovida apenas junto às classes populares. Reith (ibidem) revela um elitismo radicalizado ao afirmar que os conhecimentos valorosos não são importantes apenas aos pobres de renda e de formação, mas ao conjunto da população.

Na avaliação do então dirigente máximo da BBC, para o êxito de seu projeto a mídia pública deveria informar, divertir e educar. A este último propósito, ele guardava papel importante, pois era ele que poderia influir nas novas gerações, incidindo durante seu processo de aprendizado para formar adultos com outro patamar de instrução. Na sua avaliação, o investimento em crianças era estratégico, pois enfrentava menos obstáculos, já que os adultos possuíam capacidade de apreensão menor e vícios de formação, e incidiria naquelas gerações que em alguns anos estariam nos postos-chave da administração do Reino Unido.

## 2. A EDUCATIVA

Assim como a definição elitista, a educativa parte da premissa de que a mídia eletrônica constitui mecanismo fundamental de difusão de conteúdos perante a população. O que diferencia a primeira da segunda é a ênfase, decorrente de sua manifestação histórica. Na abordagem elitista houve a formulação de um projeto totalizante pela necessidade de resposta às demandas simbólicas da população em um ambiente de monopólio estatal. O lema “informar, divertir, educar” sintetiza em três propósitos a amplitude do projeto, que por mais impositivo que fosse não poderia abrir mão da sedução proporcionada pelo entretenimento na programação.

Já os representantes da corrente aqui denominada “educativa” viam na mídia pública um instrumento de ampliação da formação da população. Não por acaso essa visão aparece fortemente na América Latina durante o período mais intenso de industrialização

da segunda metade do século XX, tanto pelas vozes de seus dirigentes políticos quanto pelas agências internacionais que elaboravam políticas integradas para o continente. Essas nações experimentavam um momento de forte expansão de seus parques industriais em meio a uma explosão demográfica. Colocava-se o desafio de atender à necessidade de mão-de-obra qualificada em um continente populacional em rápido crescimento. Segundo Beltrán (2002), os projetos de televisão educativa partiam da idéia de que as mídias públicas

massificariam a educação, apoiariam outros processos educacionais e permitiriam atingir, com relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos circuitos oficiais da educação (pp. 91-92).

As resoluções da 1ª Reunião da Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel), realizada em Washington, em 1965, iniciam com a seguinte assertiva:

Os meios de radiodifusão e televisão são meios eficientes para realizar programas educativos destinados a grupos de população distribuídos sobre grandes extensões territoriais (MEC, 1982, p. 17).

As conclusões da 3ª Reunião Anual da Citel, organizada no Rio de Janeiro em 1968, destacam a importância da teleeducação para o sucesso das nações latino-americanas.

O desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos está intimamente condicionado às mais amplas e eficientes oportunidades proporcionadas através do rádio e televisão educativas (idem, p. 75).

A radiodifusão pública, para os partidários dessa visão, estava intimamente vinculada às políticas educacionais nacionais e regionais, seja substituindo as salas de aula onde elas são em número

insuficiente ou inexistentes, seja complementando as aulas com conteúdos adicionais ou de aperfeiçoamento de alunos e professores. A televisão ganhou especial atenção por ser o meio em crescimento nesses países e por seu potencial instrutivo ao combinar sons e imagens. Gordon (1967) afirma que a televisão educativa

pode tornar-se tão importante para a educação como o foi a invenção dos tipos móveis para a produção de livros em massa (p. 16).

Thomas Clemens, diretor do Programa de Pesquisas e Disseminação de Meios do Serviço de Educação dos Estados Unidos, após pesquisa com diversas iniciativas de teleeducação, concluiu que:

- 1) a televisão se revela capaz de ensinar com eficiência uma larga variedade de matérias a alunos de todos os níveis escolares;
- 2) está em condições de expandir as oportunidades de educação;
- 3) não constitui uma panacéia em matéria de educação, pois os professores das salas de aula constituem importante fator no que diz respeito a assegurar-se um máximo de aprendizagem;
- 4) a aprendizagem pela televisão exige ativa participação dos alunos, bem como um ensino de alto nível (Bystrom, in: Schramm, 1970).

Já Gilson Amado, pioneiro da TV educativa no Brasil e primeiro diretor do Centro Fundação Brasileira de TV Educativa (FCBTVE), mantenedora da TVE Brasil nos anos 1960, 1970 e 1980, endossava o entusiasmo com as potencialidades pedagógicas dessa mídia, mas defendia uma função complementar aos bancos escolares. O documento da fundação “Diretrizes para produção” é um exemplo dessa perspectiva, ao afirmar que a TVE não pretendia

substituir salas de aula, nem concorrer em termos quantitativos (índices de audiência, rentabilidade pura e simples) com emissoras comerciais, mas funcionar como uma peça motivadora

da educação permanente, um elemento de supra-sistemas nas redes culturais do país (Milanez, 2007, pp. 97-98).

Documento basilar da radiodifusão pública dos Estados Unidos, o relatório da Comissão Carnegie de TV Educativa, “Televisão educativa: Uma proposta de ação”, esmera-se em distinguir a definição de televisão didática da de televisão pública. Segundo a comissão, a primeira “visa aos estudantes na sala de aula ou fora dela, dentro do quadro geral de ensino formal”, enquanto a televisão pública “visa ao público em geral” (Comissão Carnegie de TV Educativa, 1967, p. 12).

Burke (1971) faz uma avaliação crítica sobre as funções educativas que deveriam ser desempenhadas pela televisão. Ele alerta para o risco de a televisão educativa contribuir muito pouco para a aprendizagem quando é adotada como um imperativo ou um recurso positivo per se sem um planejamento que parta das necessidades reais do processo educativo e identifique nestas os recursos e insumos que podem contribuir para o êxito do projeto.

A questão não está em saber como e onde encaixar a televisão no curso de um estudo, mas, antes, deveríamos nos perguntar como o aluno atingirá o máximo de aprendizagem; [...] qual é a relação adequada entre o professor e o aluno; o aluno e outras fontes de informação e estímulo, e como medir os objetivos almejados (idem, p. 141).

### 3. ALTERNATIVA AO MODELO COMERCIAL

Ao rejeitar as experiências de televisão educativa como modelo desejável para um novo projeto de TV pública nos Estados Unidos, a Comissão Carnegie defendeu que este deveria pautar-se pelo atendimento de todas aquelas demandas informativas não contempladas pelos veículos comerciais, constituindo alternativa a estes. Está aí a abordagem presente na gênese do Public Broadcasting Service (PBS) dos Estados Unidos, bem como na recente criação da



Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em nosso país. Não por acaso o contexto dessa perspectiva é o cenário de hegemonia dos meios de comunicação comerciais e o enviesamento dos conteúdos transmitidos por estes, que seguem a lógica da produção de audiências para a venda de anúncios publicitários em detrimento do atendimento das diversas necessidades do(s) público(s).

Ao se afirmar pela negação de algo, do modelo comercial, o predicado público circunscreve tudo o que não faz parte do seu oposto, ou seja, o público seria outro termo para designar tudo o que não é comercial. Não por coincidência, nos Estados Unidos, onde essa concepção ganhou força, a rede articulada em torno da PBS reúne tanto veículos mantidos por governos como emissoras operadas por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. No Brasil, tal entendimento está na base do que se convencionou chamar de “campo público”, incluindo desde emissoras comunitárias até legislativas com base numa identidade não-comercial.

A distinção entre um campo e outro tem por fundamento a relação que cada um deles estabelece com seus receptores. Enquanto os meios com fins lucrativos tratam a audiência como massa e, portanto, buscam o gosto médio para que seus conteúdos possam atingir a atenção do maior número possível de pessoas, a televisão pública como alternativa deveria mirar na multiplicidade de públicos e dialogar com as demandas informativas e culturais de cada um deles. Assim, a diversidade aparece como um dos pilares dessa concepção. Analisando a formação histórica da TV pública nos Estados Unidos, Hoynes afirma:

Televisão pública, em sua previsão nos primeiros tempos, deveria prover uma alternativa ao padrão da televisão comercial e refletir a diversidade do público estadunidense. Essas duas noções – alternatividade e diversidade – estavam fundamentalmente interconectadas (1994, p. 50).

Ao olhar o público como um todo composto de várias partes, a mídia pública deveria refletir na sua programação cada um desses

segmentos. Nesse sentido, os conteúdos destacariam diversos aspectos da realidade com foco nos grupos sociais, tanto produzindo programas de claro corte setorial quanto incorporando essas visões àqueles debates de caráter mais geral. Para Bucci (2006), as emissoras públicas, portanto,

deveriam diferenciar-se, recusando-se a competir no mercado e buscando dar visibilidade às expressões francamente minoritárias da cultura e do debate público, que não têm aptidão para se tornar “campeãs de audiência” e não têm vez nas comerciais.

Nesse artigo, o autor (que também era presidente da Radiobrás) apresentou uma tese polêmica: a de que não cabia aos veículos públicos produzir entretenimento.

O setor de radiodifusão pública da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) aponta como uma das características centrais da mídia pública, para além de oferta universal, diversidade e independência, a distintividade (*distinctiveness*).

Distintividade requer que o serviço oferecido pela radiodifusão pública distinga-se dos demais. Na programação da radiodifusão pública – na qualidade e no caráter particular dos programas – o público deve conseguir identificar o que distingue este serviço de outros. Não é apenas uma questão de produzir os tipos de programas que outros serviços não estão interessados em fazer, visando audiências rejeitadas por outros. É uma questão de fazer diferente, sem excluir nenhum gênero. Este princípio deve comandar os radiodifusores públicos a inovar, criar novos gêneros e formatos, dar o exemplo no mundo audiovisual e estimular outras redes a seguir o exemplo (Unesco, 2000, p. 8).

Segundo Beth Carmona, ex-presidente da TVE Rede Brasil, a presença da mídia pública teria papel fundamental de contrapeso

ao dar visibilidade aos conteúdos sem apelo comercial, mas também teria um efeito nesta própria lógica mercantil de produção cultural (Carmona, 2006). Ao buscar outros parâmetros de qualidade inovadores, diversos e mais profundos, a mídia pública apresenta outros referenciais que podem qualificar a condição do receptor em relação às mensagens dos meios comerciais, seja pela apresentação de outras versões daquela informação, seja pelo estímulo freqüente à reflexão crítica acerca dos fenômenos, bem como de seus relatos. Em alguns casos, os veículos públicos fomentam tal postura com programação voltada especificamente para discutir a comunicação, como é o caso dos programas *Observatório da Imprensa* e *VerTV* veiculados pela TV Brasil.

#### 4. SISTEMA PÚBLICO NÃO-ESTATAL

Tanto nas experiências européias quanto nas americanas (incluindo os continentes do norte, central e sul), uma abordagem mantém-se firme na definição da mídia pública: ela seria aquela feita para o público, devendo, para isso, constituir uma independência, protegendo-se tanto das influências do mercado quanto do controle do Estado. A subordinação a qualquer um desses pólos tiraria a dimensão universal de reflexão do público em favor dos interesses particulares seja de um ou mais capitais, seja de um ou outro partido. A influência dos primeiros impediria qualquer noção de diversidade e de reflexão ao infectar o meio público com a lógica homogeneizante e superficial da comunicação comercial. Já o controle dos segundos destruiria a independência editorial necessária à transmissão de conteúdos equilibrados que visem apresentar aos cidadãos aspectos relevantes de uma questão para uma tomada de posição autônoma a seu respeito.

Nem controlada pelo mercado ou pelo Estado, a razão de ser da radiodifusão pública é o serviço público. Essa é a organização da radiodifusão pública; ela fala a todos como cidadãos.

Radiodifusores públicos encorajam o acesso e a participação na vida pública. Eles desenvolvem o conhecimento, ampliam horizontes e permitem às pessoas entender melhor elas próprias por meio de um melhor entendimento do mundo e dos outros. Radiodifusão pública é definida como um local de encontro onde todos os cidadãos são bem-vindos e considerados iguais (Unesco, 2000, p. 4).

A declaração do *workshop* de sistemas públicos de comunicação realizado pela Unesco no World Forum on Electronic Media, em Genebra, em 2003, coloca essa distância como condição para que os meios públicos consigam produzir conteúdos imparciais e críticos. Ao afastar-se da dependência dos dois pólos, os meios públicos garantiriam a expressão do universal por intermédio do debate de idéias entre as diversas opiniões existentes sobre cada tema. Essa visão tem forte referencial no conceito de “esfera pública” cunhado por Habermas (1961 e 2003). Segundo o autor, ela seria a reunião de privados em um público que, a partir do uso da razão, discutem temas de interesse comum, formando uma opinião sobre estes. As condições para a esfera pública seriam a publicidade, como a divulgação pública das informações necessárias ao debate dos temas na esfera, e o debate racional, como o meio de garantir que a opinião pública resultante da discussão fosse a expressão não do conflito de interesses particulares, mas da síntese de argumentos com vistas na constituição de uma posição identificada com o interesse geral.

Diversos autores (Dahlgren, 1995; Garnham, 1990) trabalham todo o sistema de mídia como uma esfera pública moderna, mas vêem nas mídias públicas a expressão por excelência de seus princípios. Gomes (1998) prefere tomar o conceito de Habermas em duas esferas: a da visibilidade pública e a do debate público. Enquanto o conjunto dos meios de comunicação atenderia apenas a primeira função – a de tornar visível um conjunto de acontecimentos –, apenas a mídia pública teria a prerrogativa, exatamente pela sua distância do mercado e do Estado, de constituir-se em espaço privilegiado de debate público.

Segundo Leal Filho (1997, p. 79), esse é o modelo consagrado dos sistemas públicos de comunicação da Europa.

Criaram-se conselhos gerais autônomos, formados por representantes da sociedade, que detêm a última palavra na administração de emissoras onde a participação financeira do Estado é pequena ou simplesmente inexistente – como é o caso da BBC de Londres.

Para que tal missão seja concretizada, o binômio controle-financeamento é condição para garantir a independência desejada.

No lado político-administrativo, os colegiados de gestão, os diversos conselhos citados por Leal Filho, devem ser organizados de modo que assegurem a participação de diversos setores, cujas decisões devem sempre ser um resultado de negociações, composições e mediações entre as forças da sociedade. Os governos podem integrar tais órgãos, mas sempre em condição minoritária. Do lado do financiamento, deve-se buscar um sistema de fontes de receita que não condene a emissora pública à busca de publicidade no mercado, o que a remeteria ao perfil comercial, mas também impeça que governantes de plantão possam interferir na condução dos veículos pela prerrogativa de aprovação de seus orçamentos.

## 5. A CULTURALISTA

Baseados na realidade latino-americana, os estudiosos vinculados à corrente dos estudos culturais na região (Martín-Barbero, García-Canclini, Orozco, Rey Beltrán, Fuenzalida) elaboraram uma definição própria de mídia pública apresentando um programa para todo o continente. Eles estruturam tal concepção em cima de duas análises basilares.

A primeira diz respeito à crise dos Estados nacionais e da noção de público associada a este ente na sociedade contemporânea. Com a integração dos mercados em escala internacional no último

quarto do século, fenômeno que se tornou conhecido por “globalização”, os Estados estariam perdendo o espaço que ocuparam durante o século XX para outros núcleos de sociabilidade não mais baseados no território e na idéia de nação, mas em comunidades de interesse criadas a partir da multiplicação de vínculos relacionais e de vetores de constituição de identidades. Estas já não estariam presas à posição nas relações de produção, ou classes, mas no gênero, na cor, na etnia, na orientação sexual, na idade, nas regiões ou em interesses.

Para Beltrán (2002, p. 89),

a noção de caráter público também está mudando. Sua assimilação ao caráter estatal está sendo questionada, para que seja aberta a geração de espaços onde circulem e sejam debatidas questões de interesse comum, e onde sejam expressas as diferenças e os interesses dos diversos setores.

Paralelamente, nesse mesmo período os meios de comunicação teriam ganhado posição proeminente na circulação de discursos na sociedade, constituindo-se como *locus* privilegiado de produção dos sentidos e de construção das identidades. Na visão dos autores, com as novas tecnologias houve uma disseminação dos recursos de produção cultural que gradualmente está instrumentalizando os diversos grupos locais e de interesse a fazer parte do ambiente de circulação de mensagens, pressionando-o pela visibilidade da diversidade emergente nas recentes transformações políticas, culturais e sociais no mundo.

Com base nesse balanço, os autores propõem uma definição de TV pública marcada por dois aspectos centrais: a natureza autônoma e o compromisso cidadão com a diversidade cultural. O primeiro vai ao encontro da necessidade de superar a estreita vinculação governamental do passado, retirando “a televisão do domínio e da orientação hegemônica do Estado, levando-a para uma autonomia social e política” (Beltrán, p. 100). Os culturalistas aproximam-se dos defensores da mídia pública como sistema independente do

mercado e do Estado ao direcionar sua crítica a este último. Mas diferem destes por apresentar como traço distintivo de seu projeto teórico-conceitual e prático para a mídia pública sua noção cultural.

Martín-Barbero utiliza esse predicado “cultural”, equiparando uma “televisão pública de cultura” a uma televisão pública de qualidade, que se caracterizaria por:

1. manter uma produção cultural própria, perpassando todas as faixas da programação;
2. construir uma relação particular e especial com a acelerada e fragmentada vida urbana;
3. desempenhar um papel alfabetizador da sociedade em relação às novas linguagens e aos meios técnicos das sociedade convergente; e
4. ter uma concepção multidimensional da competitividade envolvendo “profissionalismo, inovação e relevância social de sua produção”.

O seu compromisso programático a diferiria dos modelos privados e estatais por interpelar os cidadãos, convidando-os à participação e ao reconhecimento social de suas diversas facetas multiculturais.

É cultural a televisão que não se limita à transmissão de cultura produzida por outros meios, mas a que trabalha na criação cultural a partir de suas próprias potencialidades expressivas. O que envolve não se limitar a ter uma faixa da programação com conteúdo cultural, mas sim ter a cultura como projeto que atravessa qualquer um dos conteúdos e dos gêneros (Martín-Barbero, pp. 71-72).

Por mais que se aproxime da concepção abordada anteriormente, o central no projeto dos culturalistas latino-americanos é sua defesa do programa baseado na diversidade cultural e que trabalhe

a cultural nacional por essa perspectiva multifacetada. Essa ênfase na cultura a afasta também da concepção educativa, a qual é criticada pelos autores por ser a expressão do uso pelos Estados autoritários durante os regimes ditatoriais no continente.

## 6. A DEFINIÇÃO DE MÍDIA PÚBLICA COMO APARELHO DE ESTADO

Enquanto na abordagem culturalista o que define os sistemas públicos de comunicação é seu programa cultural e sua interpelação das audiências enquanto cidadãos, a visão ancorada na tradição marxista baseia sua conceituação nos traços constitutivos da instituição Estado no capitalismo e de sua função na dinâmica conflitante que permeia o desenvolvimento desse sistema social: a luta de classes<sup>1</sup>.

Nesse processo, o Estado teria a função de assegurar a dominação de uma classe sobre outra, como o uso do monopólio da força para coibir qualquer tipo de resistência ou crítica ao sistema. Para Gramsci (1978), para além da coerção, a outra forma central de dominação é a direção cultural, que se dá por meio da construção de consensos pelos aparelhos de hegemonia, como escolas, partidos, igreja e os meios de comunicação. A função desses aparelhos seria reproduzir uma ideologia particular, das forças dominantes, em uma visão de mundo universal de toda a sociedade. Justificam-se, assim, os interesses daquela classe, naturalizando seu modo de direção perante o conjunto da população e desacreditando as iniciativas de contestação, seja pela alegação da inviabilidade de transformação da ordem vigente, seja pela desconstrução de suas propostas. Tal reprodução, é claro, não ocorre sem conflito, sendo o reflexo, no plano da consciência, da disputa entre as forças da sociedade.

---

1. Para Marx, o capitalismo estrutura-se sobre a exploração de uma pequena classe que detém os meios de produção de riqueza, a burguesia, sobre a grande maioria de pessoas que depende de sua força de trabalho para viver, os trabalhadores. Outra característica desse sistema seria a mercantilização incessante e crescente de toda sorte de produtos do trabalho humano, sejam eles materiais ou imateriais.



Poulantzas (1978) enriquece essa perspectiva ao definir o Estado como “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (p. 147). O autor alerta que nesse conceito o Estado não é apenas uma relação de forças, mas possui materialidade própria na forma de uma “ossatura institucional” expressa em suas diversas instituições e aparelhos. Com base nestas, o Estado organiza a classe dominante como síntese das disputas entre suas frações e destas com as classes dominadas. Dessa maneira, o Estado não é visto não apenas como agente, não apenas como arena, mas como um *locus* de disputa cujos aparelhos assumem autonomia relativa, podendo expressar graus variados de síntese das disputas entre as forças sociais.

Bolaño (2000) localiza no Estado um dos sustentáculos da indústria cultural, que seria

um elemento de mediação entre o capital, o Estado e as outras instituições das ordens econômica e política, de um lado, e as massas de eleitores e consumidores, de outro”.

As classes dominantes, segundo o autor, organizaram um aparato que cumpre três funções fundamentais perante a população: garante a coesão social em um quadro de desigualdade (propaganda), dá suporte à valorização dos capitais em concorrência no sistema econômico (publicidade) e atende às demandas informativas do público para permitir o êxito dos dois propósitos anteriores (programa).

Os meios de comunicação públicos seriam então aparelhos estatais que existem para garantir os interesses gerais do Estado, visto aí como capitalista coletivo ideal, na indústria cultural, cumprindo primordialmente a função de propaganda na construção de “consensos” a partir da tensão dialética entre as posições hegemônicas no âmbito do aparelho e as demandas do público a quem se dirige. Além dessa dimensão ideológica, a mídia pública também seria um agente na concorrência da indústria cultural, dependendo de recursos para que tenha êxito na disputa pela atenção do público.

Assim, essa abordagem difere-se não só das concepções elitista e educativa por seu corte crítico e anticapitalista, mas também daquela que vê a mídia pública como independente do Estado e do mercado. Para a visão marxista, as instituições públicas não existem fora do Estado, mas, ao contrário, são seus aparelhos. Não existiria, portanto, uma mídia pública e outra, estatal, mas, sim, uma mídia mais democraticamente controlada no aparelho do Estado, pública, e outra controlada diretamente por um poder da República, ou governamental. Como afirma Portales (2002, pp. 128-129):

O estatuto jurídico da televisão pública é o ponto de partida para entender a sua missão. Se a geração, o controle e a remoção das autoridades dependem diretamente do chefe do governo, a conduta do meio deverá seguir a orientação do governo de turno; estamos falando, portanto, de uma "televisão governamental" Caso contrário, se no processo de geração, controle e remoção das autoridades da empresa intervierem órgãos plurais e representativos do Estado, será possível dar autonomia à empresa em relação ao poder e aos interesses imediatos do governo.

## 7. O CASO BRASILEIRO

Por fim, propomo-nos a situar o caso brasileiro dentro deste quadro apresentado. O Brasil teve como marco do nascimento de sua radiodifusão a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, de inspiração elitista, mas certamente mais preocupada com a veiculação de conteúdos culturais do que seus pares contemporâneos comerciais. Com a legislação do governo Vargas, optou-se pelo modelo institucional estadunidense, dando prioridade aos operadores privados. Houve ainda um parêntese muito particular com a estatização da Rádio Nacional, mas que de longe passou por preocupações seja com a representação da diversidade brasileira, seja com a independência de governantes de plantão.

A retomada da experiência de mídia pública no país se deu na década de 1960 e é exatamente aí que começa a formação do complexo quadro legal e conceitual dessa modalidade em nosso país. Como resultado da preocupação dos militares com a necessidade de constituir um sistema de educação da massa pela televisão no país, o Decreto-Lei 236, de 1967, instituiu a figura da televisão educativa como tipo de radiodifusão de sons e imagens voltada à divulgação de programas educacionais, palestras, aulas, conferências e debates. A norma estabeleceu ainda o caráter não-comercial desse tipo de comunicação, proibindo qualquer tipo direto ou indireto de publicidade ou patrocínio.

Desde então houve a criação de um sistema de emissoras educativas comandada pelo governo federal (por meio da criação da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa e, posteriormente, pelo nascimento da TVE) e pelos governos estaduais, bem como pelas universidades federais. A quase totalidade dos Estados criou a sua emissora, que passou a combinar conteúdos educativos (no sentido apresentado anteriormente), alguma programação cultural e jornalismo geralmente subordinado aos gabinetes de governadores. A única emissora que, pelo menos em discurso, alegava ter um projeto de independência era a TV Cultura, de São Paulo, mantida pela Fundação Padre Anchieta e controlada por um conselho nos moldes europeus.

O segundo grande marco da consolidação do nosso confuso quadro institucional da comunicação pública foi a aprovação da Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 223, a Carta Magna estabelece que a concessão de outorgas deveria observar a complementaridade dos sistemas públicos, estatal e privado. Criou-se aí a idéia de um sistema público, diferenciado tanto do privado quanto do estatal. Pesquisadores e militantes que participaram da constituinte atribuem tal redação que diferencia público de estatal à resistência a este último por causa da então recente experiência com a ditadura militar no país. Aprovada a Constituição, o modelo institucional das comunicações brasileiras passou a ter o que poderíamos chamar de “duas camadas” de regulação: uma,

presente na Carta Magna, que estrutura o modelo em sistemas; e outra, no plano da regulamentação dos serviços de radiodifusão, que distingue as modalidades de comunicação pelas suas outorgas (comercial, educativa e comunitária).

Enquanto o conceito de sistema público permaneceu como letra morta na mais importante norma do país, a designação pública consolidou seu significado associado à independência tanto de mercados quanto de governos, sendo buscado pelas emissoras educativas como um título para aquelas que conseguissem alcançar essa condição. Em diferentes ocasiões, emissoras como a TVE do Rio Grande do Sul ou a Rede Minas passaram a denominar-se “públicas” ou alegar estar em processo de publicização por buscarem uma estrutura de gestão mais participativa.

O terceiro grande marco da estruturação do quadro institucional da comunicação pública no país deu-se com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), articulada com o claro propósito de diferenciar-se do que até então havia sido construído pelo governo federal em termos de comunicação própria para operar uma “efetiva mídia pública”. A lei que criou a empresa, Lei nº 11.652/2008, é a primeira a fazer menção ao artigo 223 e

institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC (Brasil, 2008).

Com a aprovação dessa lei, cria-se a figura do serviço de radiodifusão pública, mas apenas como aquele prestado pelo Poder Executivo no âmbito federal, incluindo as entidades de sua administração indireta. Entre esses princípios estão aqueles referentes à programação já previstos na Constituição Federal (preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promoção da cultura regional e estímulo à produção independente), a autonomia em relação ao governo federal e a “participação da sociedade

civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira”. Seus dirigentes, ao situarem-na dentro do sistema de mídia brasileiro, diferenciam-na das emissoras educativas, as quais seriam estatais (com exceção da TV Cultura). Poder-se-ia dizer, relacionando às concepções apresentadas anteriormente, que a visão por trás do modelo da EBC aproxima-se daquela que compreende a mídia pública como um espaço democrático necessário entre o mercado e o Estado.

O capítulo destinado ao caso brasileiro descreve com mais detalhes o sistema público de comunicação do país dentro das categorias elencadas pela metodologia da pesquisa realizada. Esta breve digressão histórica serviu apenas para evidenciar o complexo quadro institucional no qual ainda está organizada a mídia pública de nosso país. Considerando a criação da EBC como primeira referência muito parcial à complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, confirma-se a estrutura regulatória em duas camadas já abordadas anteriormente.

## 8. AS CONCEPÇÕES ADOTADAS NESTE TRABALHO

Conforme mencionado na apresentação da metodologia da pesquisa, este estudo combina algumas concepções elencadas neste capítulo. Do ponto de vista da delimitação do sistema público de comunicação, aproximamo-nos das visões da mídia como aparelho de Estado ao não diferenciar as corporações públicas dos veículos de poderes das repúblicas. Em um caso específico, o dos Estados Unidos, a designação própria do país a respeito do que era a PBS, que inclui de meios governamentais a de ONGs, nos aproximou da concepção de alternativa ao comercial.

Se na delimitação não houve distinção entre público e estatal, certamente enquanto coletivo nos aproximamos da visão que prega a mídia pública como um espaço entre esses dois pólos ao reservarmos centralidade à independência de mercados e governantes de

plantão por meio de um controle democrático e participativo calcado na promoção de diferenciados e complementares mecanismos de participação. Conforme mencionado no início deste capítulo, as concepções não podem ser vistas como referenciais fechados, mas podem ser adotadas de maneira geralmente combinada para a análise dos variados modelos existentes no mundo.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ALEMANHA

Jonas Valente

### Resumo

O serviço público de radiodifusão da República da Alemanha é operado por um conjunto de emissoras estaduais e regionais, a *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD), e por um canal nacional, o *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF). Os grupos são independentes, sendo o primeiro ligado aos governos estaduais e o segundo, ao governo federal. No entanto, ambos desenvolvem uma série de atividades conjuntas, mantendo até mesmo faixas de programação e emissoras em parceria. O ZDF, ao contrário da ARD, não funciona de maneira federada e não possui afiliadas. Situada em Mainz, a emissora transmite para toda a Alemanha, a exemplo da BBC no Reino Unido. Já a ARD possui um canal nacional (*Dars Erste*) e sete serviços regionais operados por oito organismos públicos de radiodifusão distribuídos entre os *landers* (Estados). O ZDF e o *Dars Erste* disputam acirradamente a liderança de audiência no país. O financiamento é baseado na cobrança de uma taxa aos cidadãos e na venda de anúncios publicitários com restrições. A programação é marcada por revistas eletrônicas, muita informação e conteúdos de forte caráter regional.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Na Alemanha, o rádio nasceu em 1923, utilizado inicialmente para o entretenimento. Durante o governo do Partido Nacional-Socialista, entre 1933 e 1945, o meio passou a ser coordenado pelo Estado, sendo utilizado como instrumento de propaganda nazista. Na reconstrução do país, após a Segunda Guerra Mundial, essa experiência fez que o sistema do lado ocidental fosse organizado pelos “aliados” (Estados Unidos, Inglaterra e França), tendo como uma de suas características principais a independência perante o governo e a distribuição regional. Já o sistema de mídia da República Democrática da Alemanha, do bloco soviético, permaneceu sob controle estatal.

A organização da radiodifusão teve como principais referências a britânica BBC, com relação a princípios e missão do serviço público, e o sistema de mídia estadunidense, no que diz respeito à distribuição descentralizada e federativa. Em 1950, as emissoras estaduais então existentes se organizaram em torno de uma associação e criaram a *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD), lançando assim a primeira rede pública nacional. Também com a prerrogativa de atuar nacionalmente, o *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF) foi criado em 1963. As duas corporações constituem, até os dias atuais, a base do sistema alemão.

Em 1984, seguindo o movimento adotado por boa parte dos países europeus, a Alemanha abriu o sistema de radiodifusão a operadores privados. Em 1987, foi celebrado o *Rundfunkstaatsvertrag* (RSTV) (Tratado Interestadual de *Broadcasting*), marco da definição do novo modelo dual de radiodifusão com base na convivência das emissoras públicas com as recém-criadas privadas, entre as quais dois grupos comerciais estabeleceram-se como dominantes no sistema alemão: Bertelsmann/RTL e Kirch.

Em 1991, com a reunificação das duas repúblicas alemãs, a autoridade do lado soviético responsável pelas comunicações foi



dissolvida e passou a vigorar o modelo da parte capitalista do país. Na primeira metade dos anos 1990, o ZDF passou a ser ofertado também por satélite e cabo. Desde 2002, os canais ligados à emissora e à ARD transmitem também na tecnologia digital.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

Na Alemanha, a legislação nacional para a área das comunicações envolve mais fortemente a infra-estrutura de telecomunicações e a operação do ZDF. Cada Estado possui legislação específica para a área da radiodifusão, incluindo aquela que disciplina suas respectivas emissoras.

O *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF) é a emissora pública nacional alemã. Ela tem caráter generalista e o objetivo de atingir o maior número de cidadãos alemães com informação, educação e entretenimento. Mesmo em um mercado fragmentado, com mais de quarenta emissoras de televisão no sinal aberto, o ZDF mantém-se líder de audiência, disputando a liderança com o canal nacional da ARD.

O sistema ARD é formado por oito entes mantenedores de serviços públicos de radiodifusão: Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (HR), Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), Saarlandischer Rundfunk (SR), Sudwestrundfunk (SWR) e Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR), que veiculam oito canais, sendo sete regionais. Esses entes geram um canal nacional, o *Dars Erste* (“Primeiro Programa”, em português), de caráter generalista, com conteúdos que vão do jornalismo ao entretenimento. O canal é, ao lado do ZDF, líder de audiência no país. Cerca de 40% da população sintoniza-o ao menos uma vez por dia.

### 1. Televisão

Os entes que formam a ARD operam sete programações de cunho regional: Bayerischer Fernsehen, HR Fernsehen, MDR Fernsehen, NDR Fernsehen, RBB Fernsehen, SR-SWR Fernsehen

e WDR Fernesehen. A diferença numérica explica-se pela união da SR com a SWR para veicular apenas uma programação em sua região. Cada canal transmite para sua área de cobertura, geralmente cobrindo a região a que se refere. Mas vários deles já oferecem sua programação por satélite para outros locais da Alemanha. A audiência diária média desses canais em suas regiões é de 13,4%, mas, assim como o Dars Erste, pelo menos 40% da população sintoniza-os pelo menos uma vez ao dia. A BR possui ainda outra programação de caráter educativo, BR-Alpha.

Além do ZDF, do Dars Erste e dos canais regionais, são ofertados para a população pelas duas companhias mais quatro canais temáticos (Kika, Phoenix, 3sat e Arte), sendo os dois primeiros distribuídos na plataforma digital terrestre e os dois últimos, por satélite. As programações Kika e Phoenix são parcerias entre ARD e ZDF, sendo a primeira voltada ao público infanto-juvenil e a segunda, focada em assuntos cotidianos e documentários. Os canais 3sat e Arte são iniciativas de cooperação com outros países. O primeiro é uma parceria com televisões públicas da Áustria e Suíça para oferecer à população destes países conteúdo cultural. O segundo é um canal europeu desenvolvido através de uma parceria entre ARD, ZDF e a companhia francesa Arte France.

Além desses canais, a ARD mantém uma emissora internacional, a Deutsche Welle (DW). A missão do canal é veicular e divulgar o país no exterior e oferecer uma visão germânica sobre o mundo. Transmite notícias, revistas e outros conteúdos em trinta línguas para mais de sessenta países por meio de operadoras por assinatura.

## 2. Rádio

Existem cerca de oitenta emissoras de rádio na Alemanha, ofertadas em sinal aberto em tecnologia analógica e digital. As corporações ARD e ZDF possuem uma organização conjunta para operar o rádio, a Deutschlandradio, com duas estações de alcance nacional, a Deutschlandfunk e a Deutschlandradio Kultur. Além

dessas, há uma terceira emissora pública de alcance nacional, a rádio Deutsche Welle.

As rádios do sistema ARD desenvolvem forte cooperação. No turno da noite, três programas comuns unificam os conteúdos das diversas estações espalhadas pela Alemanha. Em média, o sistema oferece cerca de quatro programações em cada área de operação. As rádios da ARD atingem 50% dos adultos todos os dias<sup>1</sup>.

### 3. Satélite e TV digital aberta

Todos os canais de TV são transmitidos por satélite. Enquanto a digitalização já chegou à maioria dos canais de TV, ofertados tanto nesta quanto na tecnologia analógica, no rádio o processo é mais embrionário, com a oferta sendo majoritariamente analógica. As estações que operam com esse tipo de sinal adotam a tecnologia DAB (Digital Audio Broadcasting) e geralmente oferecem serviços de informação sobre trânsito e programações musicais alternativas, como música clássica.

Além de emissoras, há um conjunto de órgãos que desenvolvem outras atividades para as redes: Degeto Film GmbH (compra de filmes e programas), German National Broadcasting Archives, Institut für Rundfunktechnik GmbH (pesquisa e desenvolvimentos), Radio and Television Operations Technology Company (testes e medidas técnicas dos equipamentos utilizados), Training Centre ARD.ZDF (capacitação profissional) e Fee Collection Centre (coleta da taxa cobrada mensalmente).

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Tanto o ZDF quanto a ARD possuem estrutura de gestão similar, comandados por um diretor-geral. O cargo é responsável pela direção editorial e definição da programação das emissoras. Seu trabalho e o do corpo de servidores são observados por um conselho de radiodifusão (*broadcasting council*) e pelo conselho de administração (*administrative council*).

O conselho de radiodifusão de ambas as corporações é um comitê independente que define as diretrizes gerais das emissoras e monitora sua execução, com especial atenção para a garantia da pluralidade de visões nos informativos transmitidos (Hoffmann-Riem, 1998). Essa instância elege o diretor-geral das emissoras. Sua composição privilegia representantes de “grupos relevantes da sociedade”, como partidos, sindicatos, organizações religiosas e empresariais e entidades de defesa de direitos. A ARD possui um conselho para cada emissora estadual e um para o canal nacional Das Erste.

O conselho do ZDF é formado por 77 pessoas, sendo um representante de cada um dos dezesseis Estados alemães, três representantes federais, doze representantes dos partidos políticos, dois da igreja evangélica alemã, dois da igreja católica alemã e um do conselho central dos judeus da Alemanha, um para cada um dos sindicatos alemães, um representante geral do Sindicato dos Serviços Unidos Ver.Di<sup>1</sup>, um do Departamento de Mídia do Sindicato de Serviços Unidos Ver.Di, um da federação de funcionários públicos alemã, dois da associação federal alemã de associações patronais, um da indústria alemã e da câmara do comércio, um do comitê central da agricultura alemã, um da associação central de artesanato alemã, dois da venda federal editorial de jornais, um da Associação de Jornalismo Alemã, quatro da Associação Livre de Assistência Social, um das associações das cidades, municípios e vilas alemãs, um das associações dos distritos alemães, um da Associação Esportiva Alemã, um da União Alemã Europa-União, um da Federação pela Proteção do Meio Ambiente, um da Federação pela Proteção da Natureza (Naturschutzbundes Deutschland), um da Federação dos Exilados e um da União das Vítimas do Stalinismo, além de outras agremiações. Os membros de instituições públicas e das organizações são indicados pelas próprias entidades.

---

1. Ver.Di é aquilo que podemos chamar de “central sindical”. Para mais detalhes, consultar <[http://international.verdi.de/ver.di\\_fremdsprachig/was\\_ist\\_ver.di\\_-\\_eine\\_einfuehrung\\_auf\\_englisch](http://international.verdi.de/ver.di_fremdsprachig/was_ist_ver.di_-_eine_einfuehrung_auf_englisch)>.

O conselho de administração é responsável pela gestão da corporação e administração dos recursos. É essa instância que define a alocação dos impostos recolhidos e outras receitas e monitora a operação financeira das emissoras. Seus membros também são eleitos pelo conselho de radiodifusão. Além do diretor-geral, é escolhido um secretário-geral, que tem por função dar suporte ao trabalho do diretor-geral e garantir continuidade às políticas de mídia apesar da troca dos diretores-gerais a cada ano.

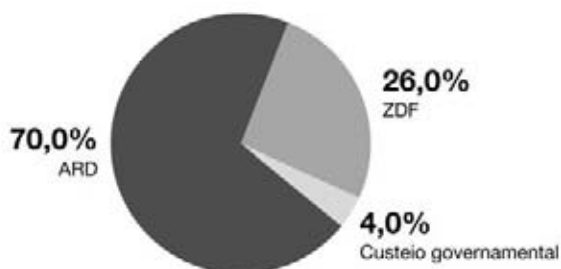
A ARD também possui um Television Advisory Board, conselho formado por integrantes dos conselhos de radiodifusão de todas as emissoras, que tem por função assessorar e discutir as definições gerais do grupo. Além dessas instâncias de gestão, as emissoras possuem comitês de programação, formados por especialistas e representantes da sociedade, com a função de subsidiar a definição das diretrizes da grade de programação e a linha editorial de cada um dos programas e monitorar o conteúdo veiculado.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O serviço público de radiodifusão alemão é sustentado por um misto de taxa anual (*licence fee*) e verbas de publicidade. O financiamento público é largamente superior em relação aos anúncios, fazendo do país um dos poucos onde a publicidade ainda não se tornou uma fonte estrutural de receitas para as emissoras públicas. A taxa é paga mensalmente pelos moradores das 37 milhões de residências com aparelhos de rádio ou televisão, sendo definida pelo Parlamento por um período de cinco anos.

O valor da licença é 17,03 euros por mês. O montante arrecadado com esse recurso é dividido da seguinte forma: 70% para a ARD; 26% para o ZDF; e 4% para custeio governamental.

## Distribuição da receita (ano-base 2006)



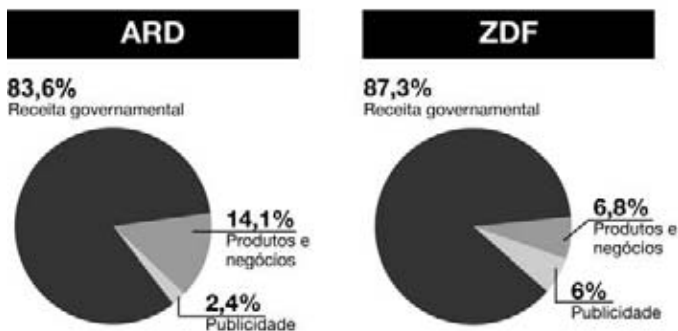
Fonte: ARD/ZDF.

Ou seja, a ARD recebe parte expressivamente maior da fatia (mais de dois terços), enquanto o ZDF fica com menos de um terço do total. O restante é destinado ao custeio das autoridades públicas da área.

Como há arrecadação maior em algumas áreas do que em outras, a ARD realiza um sistema de equalização dos recursos, no qual as emissoras de áreas de maior receita contribuem com aquelas que arrecadam menos. Já a Deutsche Welle, emissora destinada ao mercado internacional, é mantida com verba orçamentária do governo alemão.

No balanço sobre relação entre receita de origem pública e receita com publicidade/serviços, em 2006, a composição de receitas da ARD foi liderada pela *licence fee*, que representou 83,6% das verbas. A venda de produtos, co-produções e outras ações de *marketing* foram responsáveis por 14,1% dos recursos e a publicidade somou apenas 2,3% do bolo. Já o ZDF teve, em dados de 2007, 1,9 bilhão de euros de faturamento, dos quais 1,66 bilhão (87%) vieram da *licence fee*, 131 milhões (6,8%) da publicidade e 116 milhões (6%) de outras fontes.

Proporção entre receitas provenientes de fontes públicas e privadas (ano-base 2006 e 2007)



Fonte: ARD/ZDF.

Proporção geral entre receita pública e privada (ARD e ZDF somadas, ano-base de 2006)



Fonte: ARD/ZDF.

Numa análise geral, a soma das receitas das duas corporações resulta na seguinte média do sistema: 86% de fontes públicas/governamentais e 14% de fontes privadas/comerciais.

Por fim, a baixa dependência de verbas publicitárias também se deve à limitação imposta pela legislação: os anúncios só podem ser veiculados nas emissoras públicas por até vinte minutos diários, até as 20 horas durante a semana, não podendo ser inseridos em qualquer programação durante fins de semana e feriados e naqueles conteúdos de caráter religioso ou voltado às crianças.

## V. PROGRAMAÇÃO

Apesar de uma avaliação geral sobre as experiências européias com relação à aproximação de seus conteúdos aos formatos praticados pelas emissoras comerciais, no caso alemão ainda há uma distinção clara entre os programas das redes de serviço público e os dos grupos privados, especialmente no que se refere à informação, atrações culturais e variedades. Já as opções de programação das redes comerciais vêm sofrendo questionamentos pela baixa qualidade, especialmente os *reality shows* (Woldt, 2005). Em seguida, serão resumidos os perfis de conteúdo dos canais públicos de TV e rádio na Alemanha.

### 1. Televisão

**ARD/Das Erste** – Oferece uma variedade de conteúdos, das notícias aos *shows* de entretenimento e filmes. Outros produtos de referência são as revistas eletrônicas, divididas por período do dia na Morgenmagazin (manhã) e Mittagmagazin (tarde). No início da noite, a ARD oferece um programa de notícias. Logo após, há duas novelas diárias, seguidas de *shows* e séries de produção das emissoras da rede.

**ARD/Canais regionais** – Os sete canais regionais – Bayerischer Fernesehen, HR Fernesehen, MDR Fernesehen, NDR Fernesehen, RBB Fernesehen, SR-SWR Fernesehen e WDR Fernesehen – têm como objetivo ser a expressão regional do sistema federativo da ARD. Eles veiculam seus noticiários e transmitem produções próprias que vão de programas educativos a música e outros conteúdos culturais.

**ZDF** – Possui um perfil generalista, a exemplo das outras principais emissoras públicas européias, transmitindo jornalismo, programas culturais, esportes, filmes, documentários, seriados e variedades.

**Kika** – Veicula programas infantis, como desenhos animados, séries e programas para o desenvolvimento psicológico das crianças. À noite, o canal volta sua programação para adultos.



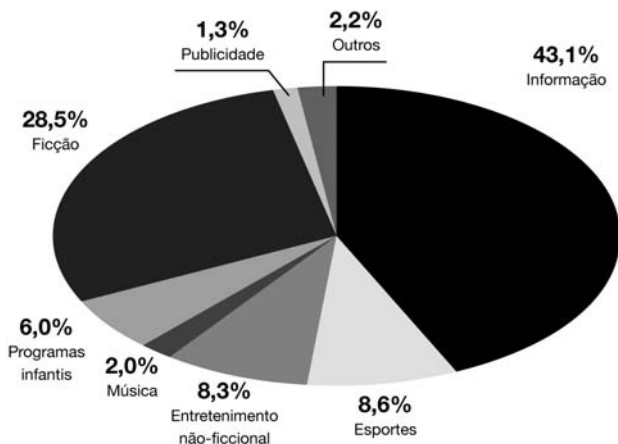
**3sat** – Veicula programação diversificada, com conteúdos voltados aos conhecimentos gerais e ciências (história, geografia, antropologia e arqueologia).

**Arte** – De perfil cultural, veicula obras e atrações artísticas da Europa e de outros continentes. Apresenta artistas alemães, dos outros países que mantêm o canal, e destaca a disponibilização de manifestações culturais de outros países.

**Phoenix** – Cobertura específica das atividades parlamentares. Cobre as sessões e os temas em debate do Parlamento.

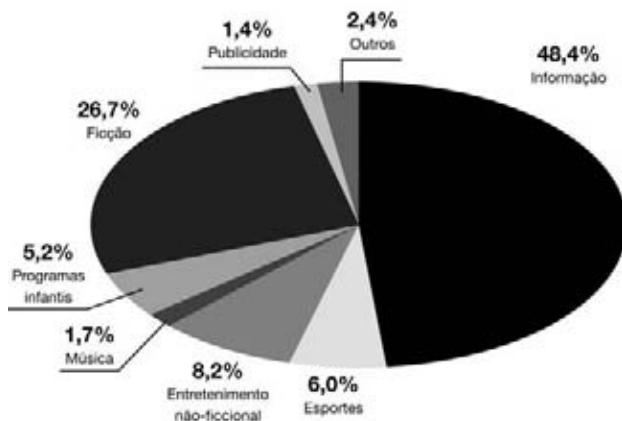
Levantamento sobre a programação dos dois canais nacionais públicos feito em 2003 (*Media perspective* apud Woldt, 2005) revela a prevalência dos gêneros informativos e ficcionais nos conteúdos veiculados.

#### Distribuição do tempo na programação televisiva da ADR/Dars Erste por tipos/gêneros



Fonte: ARD.

### Distribuição do tempo na programação televisiva da ZDF por tipos/gêneros



Fonte: ZDF.

## 2. Rádio

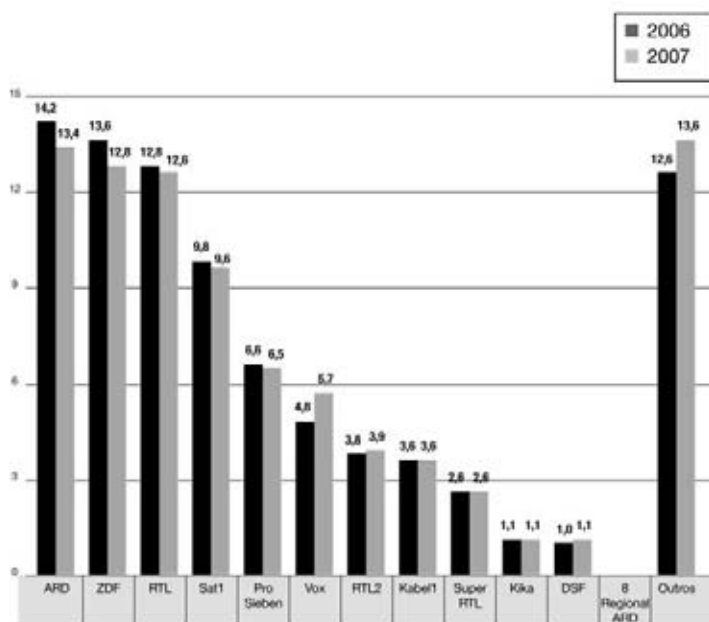
As rádios mais populares (Bayern1, HR1, Antenne Brandenburg, radioBerlim 88,8, Bremen Eins e SWR1) possuem caráter generalista, transmitindo informação, entretenimento, variedades e música todos os dias, incluindo a abordagem de temas políticos e artísticos. Há outro grupo de estações focado especialmente em informações, debates, entrevistas, serviços e programas educativos. Por último, há um conjunto de rádios voltado ao público jovem, com programação de músicas populares e, conseqüentemente, mais próximo do circuito comercial. Há estações específicas voltadas para determinados gêneros musicais, como *pop*, *rock*, *hip hop* e *techno*.

No que diz respeito à audiência<sup>2</sup>, além dos operadores públicos há dois grandes agentes comerciais no setor televisivo alemão: ProSiebenSat.1 Media AG (acionistas majoritários: KKR/Permira)

2. Sobre dados de audiência, ver <<http://www.soros.org>>.

e RTL Group (Bertelsmann). Seja por cabo ou satélite, esses grupos têm seus canais distribuídos para mais de 90% da população do país. Se tomarmos como base o período 2006-2007, por exemplo, os dois canais nacionais públicos – ZDF e Das Erste – mantêm a liderança no *share* de audiência, com 14,2% e 13,6%, respectivamente. Os canais dos grupos privados apresentam desempenho inferior, que varia de 1% a 12% (sendo que apenas um canal comercial chega a 12%).

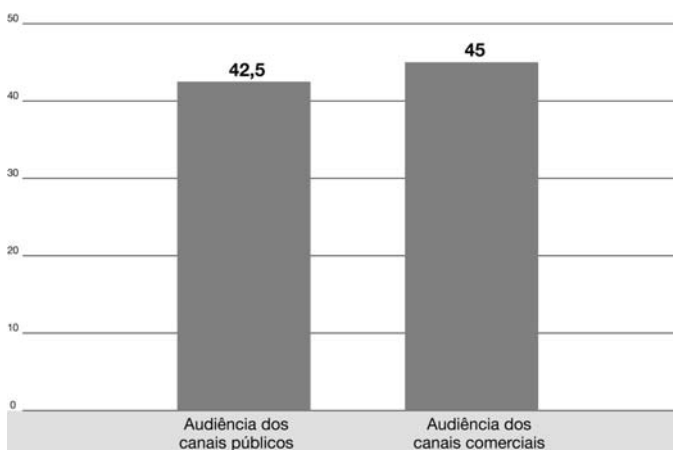
### Audiência na Alemanha (televisão)



Fonte: Soros.

Ao somarmos as audiências (tomando como base o ano de 2006) de cada uma das programações, separando-as em dois conjuntos – canais públicos e canais privados –, temos o seguinte quadro: 42,5% para os canais públicos e 45% para os canais comerciais.

## Audiência entre canais públicos e canais comerciais (%)



Deve-se ressaltar que essas audiências somadas dos canais públicos referem-se apenas a dois canais de TV – ADR e ZDF.

Já a audiência somada dos canais comerciais se refere a um número bem maior, conforme relacionado anteriormente. Na prática, a soma genérica dos gráficos acima não reflete a liderança que os dois canais públicos sustentam no sistema.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Sem grandes alterações legais ou ofensivas contra o sistema público, o debate sobre a comunicação pública na Alemanha está mais focado na discussão europeia sobre a revisão da diretiva Televisão sem Fronteiras, aprovada em 1989. Em 2005, a comissão da União Europeia responsável pelos temas do audiovisual e dos meios de comunicação publicou uma proposta para debate entre os Estados-membros com esse fim. O projeto tem como objetivo adequar os serviços de comunicação ao novo ambiente convergente que aproxima plataformas e permite o provimento de conteúdos das mais diversas formas.

Considerando esse quadro, o documento de revisão propõe a normatização dos serviços em dois tipos: lineares (televisão, internet, telefonia) e não-lineares (vídeo sob demanda, cinema, consumo de obras e não de programações). No primeiro caso, é advogada a necessidade de flexibilizar as restrições e garantir um ambiente de maior autonomia para os operadores, especialmente os privados. Esse intuito se reflete nas propostas de liberalização dos limites à publicidade. Segundo o projeto, seria abolido o limite de três horas de publicidade diárias e não haveria o tempo mínimo de vinte minutos entre um comercial e outro. O documento também propõe a regulação de novas formas de publicidade (como a interativa), autorizando práticas como a inserção de produtos em filmes (*merchandising*).

O debate sobre financiamento – tema comum na maioria dos países estudados – também tem provocado discussões na Alemanha. Acerca dessa temática, em setembro de 2007 ocorreu episódio favorável aos operadores públicos: o Superior Tribunal da Alemanha reviu decisão dos Estados contrários ao reajuste da taxa anual proposto pelo KEF. Enquanto o KEF advogou aumento de 1,09 euro da taxa mensal, os Estados defenderam o reajuste de 0,88 centavos de euro. Com a vitória do KEF, o valor atual de 17,03 euros passará a 18,12 euros a partir de 2009.

No entanto, continuam as discussões, pautadas, sobretudo, pelas emissoras privadas, no que diz respeito à diminuição e extinção da veiculação de publicidade nas emissoras do ZDF e da ARD. Uma das razões foram os recentes movimentos de ampliação do uso dessa fonte de receitas. O ZDF tem desrespeitado os limites à publicidade, veiculando anúncios após as 20 horas.

As emissoras privadas querem a total retirada de anúncios dos canais públicos e defendem que estes se dediquem a conteúdos de maior qualidade, encontrando um nicho especial naqueles programas que a TV comercial não veicula. Já o ZDF e a ARD reiteram sua posição a favor do caráter generalista de suas emissoras, mesclando conteúdos de apelo mais massivo com produções para públicos específicos. Até agora a fórmula vem dando certo

e garantindo a liderança dos canais de ambos os grupos na disputa de audiência no país.

Em relação às novas tecnologias, há uma preocupação de agentes como a Associação Alemã de Autoridades Estatais de Mídia (ALM) de garantir o acesso de grupos minoritários a transmissões pela plataforma de satélite, dominada por operadores privados e serviços de televisão pagos.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA AUSTRÁLIA

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

Financiado principalmente por um fundo governamental definido pelo Parlamento, o sistema público australiano é baseado em duas organizações similares, porém independentes: a ABC e a SBS. Ambas operam com conteúdo radiofônico, televisivo e digital, atingindo quase a totalidade do território nacional. A ABC é a primeira e maior corporação do sistema, transmitindo conteúdo variado em inglês; já a SBS surgiu anos depois, com uma estrutura menor e um objetivo bem específico: reforçar e fomentar uma política multicultural no país (que havia crescido com grandes contingentes de imigrantes), transmitindo conteúdo em diversas línguas. Embora tenha uma estrutura de gerenciamento similar à da ABC, a SBS está mais vulnerável a intervenções governamentais. Ao mesmo tempo, ao contrário da ABC, que não veicula comerciais, a SBS capta recursos através de negócios próprios, incluindo a venda de espaço na programação para anúncios comerciais, que são permitidos mediante algumas restrições.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Na Austrália, o sistema público de comunicação é composto por duas corporações que operam paralelamente: a ABC (Australian Broadcasting Corporation)<sup>1</sup> e a SBS (Special Broadcasting Service). Transmitindo conteúdos televisivos e radiofônicos em rede nacional, as duas corporações funcionam de modo independente uma da outra, com uma estrutura de gerenciamento similar, mas com ênfases, público-alvo e modelo de financiamento distintos.

A história do sistema público de comunicação australiano começa em 1932, ano de fundação da rádio ABC por meio de medida governamental. Em 1956 o sistema se amplia com a inauguração das transmissões televisivas. O objetivo era criar uma organização voltada para produção e distribuição de conteúdo radiofônico. Inicialmente, o governo australiano não previa alocar investimentos para a expansão do sistema, delegando a tarefa à iniciativa privada. Porém, por causa das dimensões continentais do país, com extensas áreas rurais e povoamento esparso, na mesma década já havia pressão da opinião pública para que o Estado garantisse o acesso universal ao serviço de radiodifusão, algo que parecia não avançar nas mãos da iniciativa privada, que aplicava seus investimentos e estruturas prioritariamente nos centros urbanos (Brown e Althaus, 1996; Thornley, 1999).

A ABC foi fundada sob a inspiração do modelo britânico de radiodifusão pública, com uma corporação que deveria ter certo grau de autonomia, financiada por recursos públicos, com missão de prestar serviços de comunicação ao cidadão de forma independente. Porém, a forma de financiamento adotada foi diferente da do Reino Unido: os recursos são provenientes de uma receita estipulada no orçamento governamental, e não de taxas específicas.

---

1. Quando fundada, a ABC recebeu a denominação de Australian Broadcasting Commission. Durante a década de 1980 a sigla foi mantida, mas o nome foi modificado para Australian Broadcasting Corporation, que permanece até os dias atuais.



Em linhas gerais, a Austrália convive com um sistema dual de radiodifusão: de um lado, a radiodifusão pública, representada pela ABC (e SBS); de outro, o sistema comercial, com suas diversas empresas privadas.

Após a Segunda Guerra Mundial, o perfil demográfico da Austrália sofreu mudanças significativas com a entrada de aproximadamente 3 milhões de imigrantes do sul da Europa e, nas décadas seguintes, do sudeste asiático. Inicialmente, o governo australiano defendeu a “assimilação” dos novos cidadãos à cultura anglo-australiana já existente. Porém, nos anos seguintes, essa política sofreu mudanças, passando a tornar-se “multiculturalista”. Em virtude dessa perspectiva, em 1975 o governo cria a SBS (Special Broadcasting Service), com duas estações de rádio. Essa segunda rede de radiodifusão pública do país nasce com um foco específico: produzir e transmitir conteúdo étnico que refletisse a diversidade cultural da população, valorizando as diferentes origens culturais dos cidadãos que compunham o país (Brown e Althaus, 1996, p. 32). Em 1980, a SBS inaugura sua primeira estação de TV.

Entre as décadas de 1970 e 1980 ocorreram algumas tentativas de integrar as duas redes para funcionar em uma mesma estrutura, mas a ABC já havia se estabelecido em torno de uma audiência anglo-australiana, e houve resistências em incorporar o conteúdo produzido pela SBS. Assim, após alguns anos de indefinições sobre a relação entre as duas redes, em 1999 elas foram oficialmente separadas, tornando-se corporações distintas e autônomas, com uma estrutura de gerenciamento similar (mas não necessariamente idêntica).

Atualmente, as duas redes se mantêm distintas, compondo o sistema de radiodifusão público australiano, tendo a ABC uma estrutura mais robusta em relação à SBS. As duas redes sofrem os mesmos problemas de solidez de financiamento e, no caso da ABC, a disputa pela audiência com o sistema comercial de radiodifusão se tornou mais intensa.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

### 1. ABC (Australian Broadcasting Corporation)

#### *Rádio*

A ABC possui quatro emissoras de rádio nacionais: ABC Radio National (conteúdo generalista, notícias e utilidade pública), ABC Classic FM (conteúdo musical, principalmente música clássica, e cultura erudita), ABC Triple J (conteúdo musical e informações, voltada ao público jovem) e ABC Radio-News (notícias e informações, nacional e internacional). Além das rádios nacionais, a rede opera sessenta estações locais, transmitindo conteúdo principalmente jornalístico com enfoque nas comunidades.

#### *Televisão*

A ABC opera dois canais de televisão. O principal é a ABC Television (programação generalista, alcançando boa parte do território australiano, com conteúdo nacional e local). O segundo canal é a ABC2 (opera exclusivamente em sinal digital): um serviço complementar, também com transmissão nacional, que retransmite parte da programação da ABC Television, com algumas inovações de conteúdo voltado para o público jovem. A ABC2 também é voltada para populações situadas em regiões rurais e áreas isoladas.

#### *Internet*

A ABC Online é um portal da internet que contém aproximadamente 3 milhões de páginas. Retransmite boa parte da programação radiofônica e televisiva da rede (ao vivo e para *downloads*). Também dispõe de serviços digitais em outras plataformas, como WAP, SMS e 3G.

#### *ABC International*

A rede possui um canal internacional via satélite que retransmite parte do seu conteúdo para o continente asiático e regiões do Pacífico.

### *Lojas*

A ABC possui ainda uma rede de lojas (42 lojas e 103 ABC Centres) espalhadas pelo país. Os ABC Centres são uma espécie de departamentos (externos) voltados à promoção, divulgação e venda de produtos e serviços da rede.

## 2. SBS (Special Broadcasting Service)

### *Televisão*

A SBS opera um canal de televisão nacional em UHF. A transmissão é voltada para atingir todo o território australiano, mas cerca de 10% do território não é coberto pelo sinal.

### *Rádio*

A rede possui duas estações de rádio nas duas principais cidades do país (Melbourne e Sydney), com sinais AM e FM. O sinal é retransmitido para os centros urbanos do país e suas regiões metropolitanas.

### *Internet*

Parte da programação é retransmitida em arquivos digitais através do seu *website* na internet.

## III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Tanto a ABC como a SBS são gerenciadas por um conselho diretor, órgão responsável por tomar as principais decisões, produzir diretrizes e políticas gerais para cada corporação. No caso da ABC, o conselho diretor tem entre sete e nove membros. Conforme a lei que rege o sistema – o *ABC Act 1983*<sup>2</sup> –, os mandatos são de cinco anos (sendo admitida a reeleição). Exige-se que os membros do conselho diretor sejam cidadãos com experiências em

---

2. O texto original do *ABC Act 1983* está disponível em <<http://scaleplus.law.gov.au/html/histact/10/5029/top.htm>>.

campos como a radiodifusão, comunicações, gerência, administração financeira, tecnologia, cultura, ou áreas que tenham interface com os serviços de radiodifusão. Em linhas gerais, os conselheiros (que também podemos chamar de “diretores”) são indicados pelo governador-geral da Austrália<sup>3</sup>, que também nomeia o presidente e o vice-presidente do conselho diretor (o primeiro com a função de presidir as reuniões). Porém, um dos diretores é eleito pelo quadro de funcionários<sup>4</sup>. A lei prevê a possibilidade de destituição dos conselheiros pelo governador-geral da Austrália por mau comportamento ou incapacidade física/mental. O *ABC Act 1983* ainda estabelece que o conselho diretor deve levar em conta eventuais pedidos ou encaminhamentos do Ministério das Comunicações, Informação, Tecnologia e Arte, embora não estipule que tais sugestões/pedidos devam ser necessariamente acatados. Do ponto de vista operacional, a corporação é gerenciada por um diretor executivo, que é responsável pela administração cotidiana de toda a organização e indicado pelos membros do conselho diretor.

Além do conselho diretor, há o conselho consultivo (*Advisory Council*), composto por cidadãos indicados e nomeados pelo conselho diretor. Sua função é auxiliar o diretor executivo com informações e opiniões sobre a programação e o conteúdo transmitido. O conselho consultivo pode manifestar ou recomendar temas por iniciativa própria ou mediante pedido do conselho diretor. Em termos práticos, esse conselho não tem poder deliberativo, somente consultivo.

---

3. Que pode indicar entre cinco e sete nomes.

4. O governador-geral da Austrália é o representante da monarquia britânica (com a qual a Austrália preserva historicamente alguns vínculos políticos formais). É indicado pelo monarca mediante aprovação do Parlamento e é oficialmente o chefe do executivo, embora o poder de fato esteja concentrado na mão do primeiro-ministro do país. Exercendo poderes diplomáticos e de moderação, ele preside o Conselho Executivo Federal e indica o primeiro-ministro, que geralmente é escolhido de acordo com a conjuntura de forças político-partidárias do Parlamento. Embora o governador-geral seja “oficialmente” o cargo mais importante do executivo, o poder prático é exercido de fato pelo primeiro-ministro, que também compõe o Conselho Executivo Federal.

Atualmente, o Conselho Consultivo Nacional é formado por doze membros, sendo um deles “coordenador”, nomeado pelo conselho diretor. Internamente, o conselho consultivo pode criar “comitês temáticos”, voltados aos debates de temas específicos. A legislação permite ainda a criação de “conselhos consultivos regionais” em Estados, territórios ou regiões da Austrália, que funcionariam como “braços locais” do Conselho Consultivo Nacional. Também para essas instâncias, a nomeação de seus membros, o número de vagas em cada um deles, bem como os parâmetros de sua organização, são definidos pelo conselho diretor.

No caso da SBS, está regida por legislação específica, o *SBS Act 1991*<sup>5</sup>, estruturalmente similar ao *ABC Act 1983*. Há, porém, algumas diferenças importantes. A instância decisória da SBS também é um conselho diretor, com um número de membros que varia entre cinco e nove componentes, sendo um conselheiro executivo e de quatro a oito conselheiros não-executivos (um dos quais deverá ser representante do quadro funcional da empresa). Todos são nomeados pelo governador-geral da Austrália, com mandato de cinco anos (sendo permitida a recondução), incluindo o cargo de conselheiro executivo. O governador-geral deverá nomear cidadãos com conhecimentos nas áreas que envolvem as atividades da SBS e partilhem da compreensão que a Austrália é um país multicultural.

A função do conselho diretor da SBS é definir as diretrizes da corporação e tomar decisões sobre o seu macrofuncionamento. Ao conselheiro executivo (ou diretor executivo) cabe atuar diretamente no dia-a-dia da gerência administrativa da corporação, e tanto o governador-geral quanto o conselho diretor podem destituí-lo se ele incorrer em infrações. Entre os diretores não-executivos (isto é, todo o resto do conselho diretor), o governador-geral indica ainda um presidente e um vice-presidente do órgão, que têm a função de presidir as reuniões. Na SBS, portanto, o governador-geral indica tanto o presidente e o vice-presidente do conselho

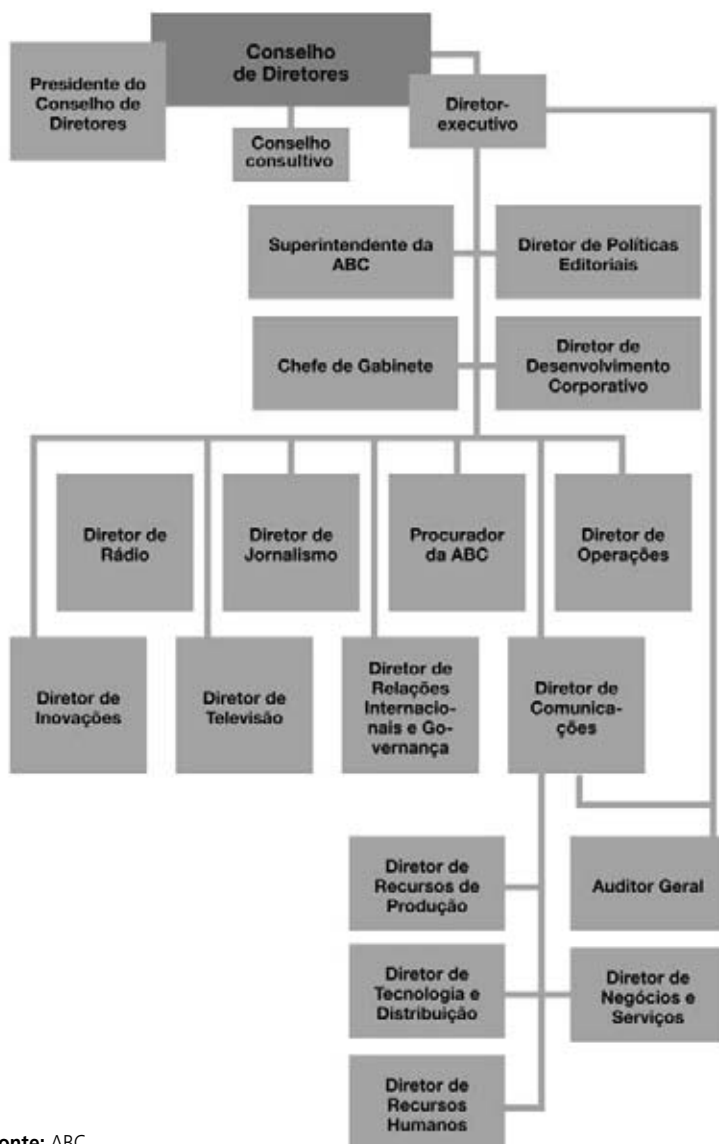
---

5. Texto integral da lei disponível em <[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/2F8013F942CC76E5CA2571FD0020CC29/\\$file/SpecBroadService91WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/2F8013F942CC76E5CA2571FD0020CC29/$file/SpecBroadService91WD02.pdf)>.

diretor quanto o diretor executivo da corporação, diferentemente da ABC, em que o diretor executivo é nomeado pelo próprio conselho diretor. Outro detalhe é que a SBS e seu conselho diretor estão sujeitos a diretrizes do governo (*Commonwealth Government*), através do Ministério das Comunicações, Informação, Tecnologia e Arte. Mas, apesar de o governo (por meio do ministério) ter o poder de encaminhar diretrizes a serem seguidas pela SBS, no que diz respeito à *performance* da corporação a lei enfatiza que tais indicações devem se ater a questões de interesse público, não podendo ser ligadas à programação e ao conteúdo. Documentos de diretrizes devem ser encaminhados com cópia para o Parlamento australiano. Em relação a instâncias de apoio, a lei da SBS também estipula um órgão suplementar consultivo, chamado comitê consultivo comunitário (*Community Advisory Committee*), composto por sete membros. As regras de nomeação e funcionamento desse comitê seguem o mesmo modelo da ABC, ou seja, é dado poder ao conselho diretor da corporação para definir tal instância. Na SBS, porém, a lei não prevê comitês especializados ou comitês regionais, como ocorre na ABC. Uma última diferença é a ênfase no perfil desses membros do comitê: ambas (ABC e SBS) seguem as mesmas prerrogativas em relação ao perfil dos membros do conselho diretor, mas a SBS acrescenta como premissa a escolha de cidadãos vinculados com a questão do multiculturalismo.

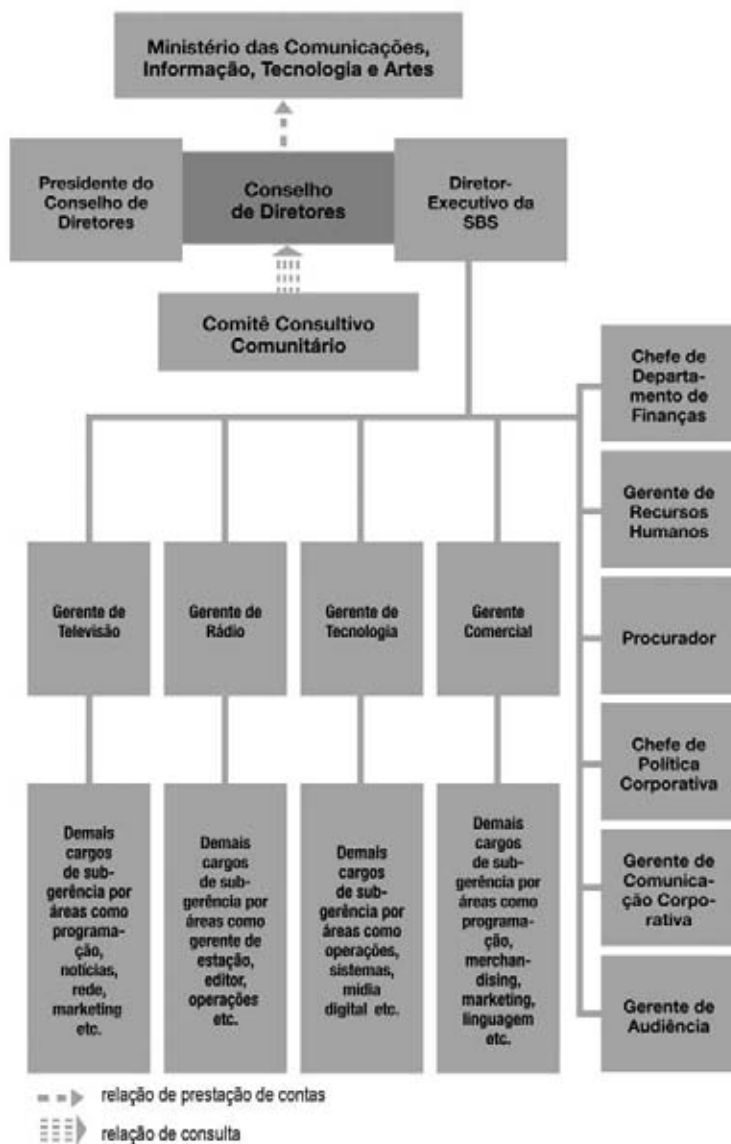
Nas páginas 71 e 72, são expostos os organogramas das duas corporações, conforme sua formatação em 2008.

## ABC – Australian Broadcasting Corporation (organograma)



Fonte: ABC.

## SBS – Special Broadcasting Service (organograma)



Fonte: SBS.



Um último aspecto relevante no tocante à gestão do sistema público australiano diz respeito ao equilíbrio entre gêneros. Ambas as corporações possuem alguma política de equidade de gêneros. Até 1996, por exemplo, aproximadamente 59% dos cargos de jornalista da SBS e 49% da ABC eram ocupados por mulheres (Cann e Morn, 2001, p. 163).

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O financiamento do sistema público australiano está baseado em fundos governamentais trienais para cada uma das duas corporações. Embora esteja prevista a possibilidade de obtenção de receitas por meio de negócios próprios (como serviços e venda de produtos e bens), o sistema sobrevive principalmente através da receita estatal, que é aprovada pelo Parlamento no âmbito do orçamento geral do Estado australiano. Esses recursos representam, em média, 80% da receita obtida pelo sistema como um todo.

Há, entretanto, algumas diferenças importantes em relação à forma de financiamento das duas corporações. A ABC recebe a maior parte dos recursos por possuir uma infra-estrutura mais robusta e audiência significativamente maior. Ela possui também maiores restrições ao desenvolvimento de atividades de comercialização do que a SBS e é proibida de veicular publicidade comercial em sua programação. Já a SBS pode vender seu espaço para publicidade privada, porém com restrições: somente é permitida propaganda privada no “intervalo natural” entre os programas, devendo a emissora respeitar um limite máximo de até cinco minutos de publicidade para cada hora de programação. Além disso, a SBS julga os pedidos caso a caso antes de aprová-los e transmiti-los, avaliando se o conteúdo da propaganda não fere os princípios da corporação<sup>6</sup>.

---

6. Para ver documento com as diretrizes, acessar <[http://www20.sbs.com.au/sbscorporate/media/documents/3913advertising\\_guidelines\\_2006.pdf](http://www20.sbs.com.au/sbscorporate/media/documents/3913advertising_guidelines_2006.pdf)>.

Afora essas diferenças, as duas corporações captam recursos financeiros com a venda de serviços (geralmente serviços por assinatura, por exemplo, para outras redes internacionais de TV a cabo), produtos que levam suas marcas (como livros, DVDs, e CDs) e, em menor escala, doações de terceiros. A ABC possui uma estrutura relativamente desenvolvida nesse campo, com uma rede de lojas próprias dedicadas à comercialização de seus produtos e serviços, além de uma loja virtual em seu portal na internet.

As tabelas seguintes demonstram a evolução das receitas das duas corporações entre 2002 e 2007, acompanhada de gráficos sobre a origem da fonte.

#### ABC – Australian Broadcasting Corporation (evolução da receita)

Ano	Receitas governamentais (em milhões de dólares australianos)	Receitas próprias (em milhões de dólares australianos)	Total da receita (em milhões de dólares australianos)
	Fundo governamental (Apropriação parlamentar e outros proventos paralelos)	Serviços, vendas de produtos e investimentos	
2002	755,7	175,8	931,5
2003	780,1	176,4	956,5
2004	777,4	189,1	966,5
2005	808,1	206,8	1.014,9
2006	827,2	232,6	1.059,8
2007	809,5	185,2	994,7

Proporção entre receita governamental e receita obtida através de negócios da ABC em 2007 (percentuais)



Fonte: ABC.

SBS – Special Broadcasting Service (evolução da receita)

Ano fiscal	Receitas governamentais (em milhões de dólares australianos)	Receitas próprias (em milhões de dólares australianos)	Total da receita (em milhões de dólares australianos)
	Fundo governamental (Apropriação parlamentar e outros proventos paralelos)	Serviços, vendas de produtos, propaganda e investimentos	
2002	127,2	40,4	167,6
2003	137,4	43,6	181,0
2004	145,8	42,6	188,4
2005	162,4	46,2	208,6
2006	176,4	65,3	241,7
2007	177,5	63,0	240,5

Proporção entre receita governamental e receita obtida através de negócios da SBS em 2007 (percentuais)



Fonte: SBS.

Somando os valores das duas corporações, o sistema de comunicação pública da Austrália captou, em 2007, 1,235 bilhão de dólares australianos, sendo 987 milhões provenientes de recursos governamentais e 248,2 milhões oriundos de serviços, venda de produtos e outras receitas não governamentais. Em números percentuais, isso significou, em 2007 (e o padrão se repete nos anos anteriores), 80% de receita originária de fonte governamental e 20% de fonte não governamental.

Proporção entre receita governamental e receita obtida através de negócios do sistema público de comunicação australiano, unificando dados da ABC e SBS em 2007 (percentuais)



Fonte: ABC e SBS.

## V. PROGRAMAÇÃO

Em linhas gerais, a ABC produz e transmite programação fundamentalmente em língua inglesa, voltada para conteúdo mais geral. Já a SBS transmite em diferentes idiomas, fomentando a diversidade cultural e étnica existente hoje no país.

### 1. Programação radiofônica (ABC e SBS)

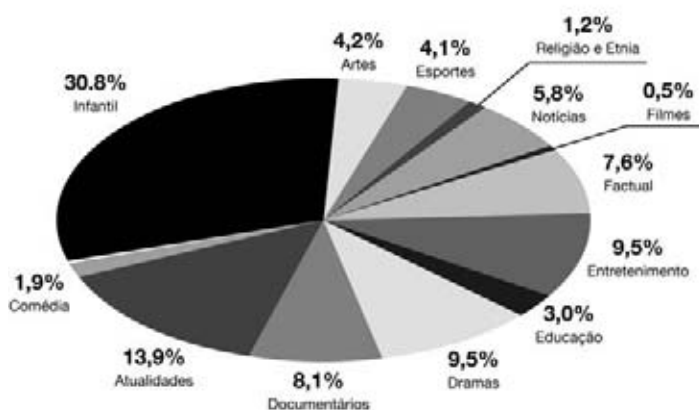
Cada um dos quatro canais de rádio da ABC possui foco de conteúdo específico. A ABC Radio National transmite uma programação nacionalizada com notícias, informações cotidianas, debates, entrevistas e serviços de utilidade pública. A ABC Classic FM transmite conteúdo musical voltado para cultura erudita, que geralmente atinge as classes A e B, com faixa etária predominante acima dos 30 anos. A ABC Triple J tem sua ênfase no público mais jovem, dando vazão à produção musical alternativa e sendo mais aberta para inovações e experimentações de conteúdo. A ABC Radio-News é um canal nacional de rádio específico para cobertura jornalística nacional e internacional. Esses quatro canais têm caráter nacional e parte de seus conteúdos pode ser eventualmente retransmitida pelas sessenta estações locais espalhadas pelo país. Nessas estações, a programação está direcionada a assuntos e temas regionais e locais, servindo mais diretamente às comunidades de seu entorno.

Já as duas estações de rádio da SBS também operam nacionalmente, uma em AM e outra em FM. De modo geral, esses dois canais de rádio têm programações mistas, com conteúdo sobre notícias cotidianas nacionais e internacionais, cultura, artes, música, esportes, serviços de utilidade pública e programas de entretenimento e variedades. O foco das programações é basicamente informação e conteúdo vinculado à diversidade étnico-cultural. A diferença fundamental – em relação às rádios da ABC – está no fato de que as duas emissoras da SBS transmitem não apenas em inglês, mas em 68 idiomas diferentes, incluindo o idioma aborígene australiano.

## 2. Programação televisiva (ABC e SBS)

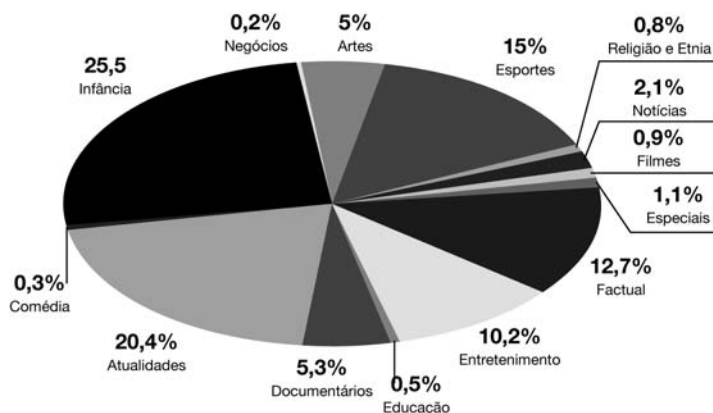
A ABC opera seus dois canais de televisão em rede nacional, mas estes também inserem conteúdo e programação do nível local. Ambos possuem uma programação generalista, com uma grade de programação relativamente similar, baseada em conteúdos voltados para infância; informações cotidianas, atualidades e conteúdo factual; e entretenimento/esportes. No caso da ABC2, além de ser especificamente voltada para transmitir totalmente em sinal digital, há uma ênfase significativamente maior no jornalismo esportivo. Juntos, esses temas somam mais de 60% do tempo total da programação desse canal (excluindo intervalos entre programas). Os gráficos seguintes mostram as proporções de horas transmitidas.

Distribuição da programação da ABC Television  
(horas de transmissão, 2006-2007)



Fonte: ABC.

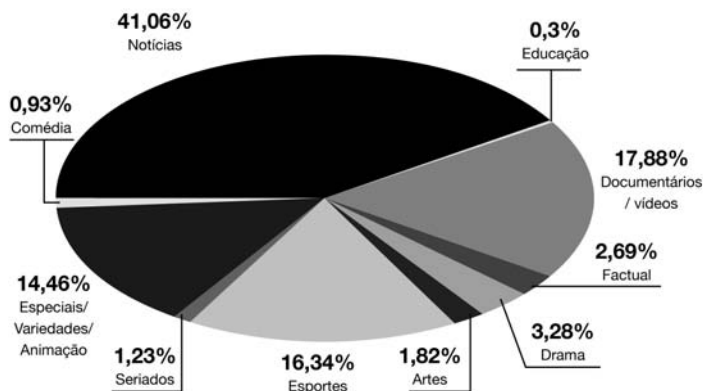
### Distribuição da programação da ABC2 (horas de transmissão, 2006-2007)



Fonte: ABC.

No caso da programação televisiva da SBS TV, o conteúdo está focado em temas multiculturais e étnicos, transmitindo em diversos idiomas. Sua grade de programação é diversificada, mas há ênfase em notícias, esportes, documentários/vídeos e entretenimento, como mostra o gráfico abaixo:

### Distribuição da programação da SBS (horas de transmissão, 2005-2006)



Fonte: SBS.

É importante notar aqui a inexistência do item “religião e etnia”. Deve-se levar em conta, entretanto, que o próprio perfil e missão da SBS são baseados no tema “etnia”. Portanto, isso não significa “ausência” desse tipo de conteúdo, pois ele está inevitavelmente presente em toda a grade de programação, pois é a característica central da produção midiática da corporação.

A tabela abaixo sintetiza a programação televisiva da ABC (com seus dois canais) e da SBS juntas<sup>7</sup>:

<b>Categorias</b>	<b>ABC TV (%)</b>	<b>ABC 2 (%)</b>	<b>SBS TV (%)</b>	<b>Média geral* (%)</b>
Artes	4,2	5	1,8	3,66
Esportes	4,1	15	16,3	11,8
Notícias/factual/ atualidade	27,3	35,2	44,2	35,56
Entretenimento/ comédia/drama/seriados	20,9	10,5	5,4	12,26
Educação	3	0,5	0,3	1,26
Documentários/vídeos/filmes/ especiais	8,6	7,3	32,4	16,1
Infantil	30,8	25,5	0,0	18,76
Outros	1,1	1	0,0	0,7

\* É importante levar em conta que a média geral precisa ser “qualificada”, ou seja, não pode ser tomada como parâmetro geral final. Por exemplo, se analisarmos do ponto de vista da diversidade cultural, os números não apontam nada nesse sentido. Porém, o fato de o sistema ter uma corporação como a SBS, especialmente focada na questão do multiculturalismo, está diluído e presente em toda a sua programação e não está contabilizado neste quadro. Num outro exemplo, quando olhamos os dados sobre educação, a média geral cai, pois a SBS parece não focar seu conteúdo nesse campo. No entanto, a ABC dedica, em seus dois canais televisivos, um quantitativo expressivo de espaço para a programação infantil. Os números também não qualificam quais desses conteúdos infantis poderiam também ser classificados como “educacionais”, o que poderia subir o percentual para este último item, no caso de uma análise qualitativa mais aprofundada (algo que também poderia ocorrer no caso de “documentários” de viés educacional).

7. Os dados se referem a uma livre adaptação das categorias apresentadas nos relatórios anuais das duas corporações (*ABC Annual Report 2006-2007* e *SBS Annual Report 2005-2006*). Como se trata de documentos distintos, as categorias de conteúdo foram unificadas a fim de proporcionar uma visualização mais geral da programação televisiva do sistema ABC/SBS.



Em relação à audiência, o sistema público australiano (especificamente a televisão) é um dos dez canais mais assistidos, num universo de sessenta concorrentes<sup>8</sup>. A ABC ocupa a quarta colocação no *ranking*, com 13,4% de audiência compartilhada (isto é, o percentual de atenção que cada veículo detém em relação ao contingente de telespectadores), e a SBS aparece em quinto lugar, com 5,2% de audiência. A tabela abaixo apresenta os primeiros colocados dessa longa lista:

Nome do canal	%
Seven	22,7
Nine	22,5
Ten	17,0
ABC	13,4
SBS	5,2
Fox Sports 1	0,7
Fox 8	0,7
LifeStyle Channel+2	0,7
TV1	0,7
W.	0,6
Crime & Investigation	0,5
Fox Classics	0,5

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Como ocorre em outros países, há, desde a fundação da ABC, uma preocupação recorrente em relação à sua dependência direta de rubricas no orçamento do Estado (Brown e Althaus, 1996, p. 35), algo que se estende ao sistema como um todo, mesmo à SBS. Embora o sistema ABC/SBS tenha boa aceitação entre a opinião

8. Segundo dados da OzTAM, colhidos em fevereiro de 2008 nas cinco maiores regiões metropolitanas do país. Disponível em <<http://www.oztam.com.au>>.

pública nos últimos anos, para alguns analistas seria preciso reafirmar a importância do sistema enquanto serviço público. A radiodifusão pública até mesmo deixou de ser uma pauta eleitoral forte, como foi no passado. Sobretudo porque, em outros tempos, havia a preocupação do campo político em viabilizar a cobertura do sinal de rádio e TV para as regiões mais remotas do país, algo que o sistema comercial não havia feito nas primeiras décadas (Thornley, 2001).

O cenário atual é outro: o sistema comercial se desenvolveu e também se tornou uma rede nacional. O investimento no sistema público não alcançou expansão similar, passando a sofrer decréscimos em seu orçamento na década de 1990, o que pôde também ser visto mais recentemente na alocação de verbas orçamentárias para a ABC em 2007, com redução de 6% em relação ao ano anterior<sup>9</sup>. Em torno disso há um debate sobre como manter a sustentabilidade do sistema público australiano no futuro, principalmente diante de um mercado de comunicação cada vez mais competitivo.

No bojo dessa preocupação histórica acerca do financiamento e das oscilações orçamentárias, a legislação sobre comunicação e telecomunicações tem sofrido mudanças importantes nas últimas duas décadas (Papandrea, 2006). A ABC e a SBS foram objetos de diversas propostas de revisão legislativa e, mesmo tendo suas legislações modificadas durante a década de 1990, houve pouco avanço no que diz respeito à questão do financiamento. Para alguns analistas, políticos ou outros atores sociais, o sistema deveria receber mais investimentos e ter maior autonomia quanto ao modo de repasse dos recursos públicos (por exemplo, recebendo valores fixos de impostos previamente direcionados para o sistema, sem a intervenção direta do governo). Para outros, seria preciso incentivar a obtenção de recursos próprios, através de serviços ou mesmo de propaganda comercial em sua programação. Há também

---

9. Por exemplo, a ABC sofreu reduções de recursos em relação aos exercícios anteriores nas apropriações parlamentares de 1991, 1992, 1994, 1995 e 1997 (neste último ano o corte chegou a 12%).

aqueles que propõem reformular a própria missão das corporações do sistema público em direção a um perfil mais “comercial” para enfrentar a competição do mercado e desonerar os cofres públicos (ver Brown, 2001).

Além do debate sobre financiamento, sustentabilidade e natureza do sistema público de radiodifusão, também é possível encontrar no caso australiano críticas em relação a algumas indicações de nomes para o conselho diretor, principalmente no caso da ABC (Briggs, 2006). Isso demonstra que os critérios de nomeação também têm sido, de algum modo, objeto de debate nesse país.



## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO CANADÁ

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

O sistema público de comunicação canadense possui infra-estrutura relativamente ampla, atingindo todo o território continental do país. Gira em torno da CBC/SRC: corporação pública de comunicação que produz e transmite conteúdos e programações específicas em inglês e francês, além de programação voltada para comunidades indígenas. Operando conteúdo em veículos como televisão, rádio, portal na internet e gravadora, a rede é financiada por um fundo governamental, determinado anualmente pelo governo/parlamento, que constitui cerca de 65% da receita da rede. O restante das verbas provém da comercialização da sua marca e da venda de espaço publicitário mediante alguns critérios. Questões como a instabilidade do financiamento público, a adoção de um perfil comercial e a intensa competição de mercado por audiência são algumas das dificuldades enfrentadas atualmente por esse sistema.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

No Canadá, o sistema público de comunicação teve início em 1936 com a criação da Canadian Broadcasting Corporation (CBC) também denominada, em francês, Société Radio-Canada (SRC ou simplesmente Radio-Canada) operando cont  u  o radiofônico. CBC e SRC são duas denomina  es de uma mesma organiza  o, porém com produ  o de cont  u  o em idiomas diferentes: a primeira    focada na língua inglesa e a segunda, na língua francesa (o que condiz com a característica bilíngüe do país).

A CBC/Radio-Canada teve como antecessora a Canadian Radio Broadcasting Commission (CRBC), uma comissão fundada em 1932, cuja missão era discutir políticas públicas de radiodifusão no âmbito do governo federal canadense. Tanto essa comissão quanto a subsequente corpora  o denominada CBC/SRC foram resultado da mobiliza  o de entidades educacionais, como a Canadian Association for Adult Education, e comunicacionais, como a Canadian Radio League, que reivindicavam, no começo dos anos 1930, a cria  o de um sistema de radiodifusão independente e livre das pressões de interesses privados. A reivindica  o era movida principalmente pelos temores quanto    forte expansão de dois grupos particulares que se apoderavam do rádio:

1. as empresas privadas, que representavam a ameaça de uma "americaniza  o" (isto   , a predominância do modelo comercial americano de comunica  o que ganhava espaço no país); e
2. entidades religiosas ou outros grupos hostis e conservadores da época, como a International Bible Student's Association, que poderiam significar uma ameaça ao princípio da diversidade democrática (Ferguson, 2007).

Com o objetivo de evitar esses problemas emergentes, o sistema público canadense surgiu como uma corpora  o aut  noma, de interesse público, voltada ao fomento da diversidade, dos valores

democráticos e do conteúdo nacional. Para cumprir sua missão, a CBC/SRC foi estruturada e passou a sobreviver com recursos oriundos de um fundo governamental.

Durante a Segunda Guerra Mundial a CBC/SRC cresce e ganha espaço e audiência, trazendo coberturas direto do campo de batalha. Até o começo da década de 1950 a corporação operava apenas conteúdo radiofônico e não havia estações canadenses de TV em território nacional. Curiosamente, em 1951, quando a TV ainda não havia sido inaugurada no país, já existiam cerca de 150 mil televisores captando sinal de estações estadunidenses. Após alguns debates sobre a importância da preservação da cultura nacional e alguma relutância de atores políticos em relação ao investimento, a CBC/SRC consegue inaugurar sua primeira transmissão de TV em 1952, sob a forma de monopólio público. O monopólio, entretanto, durou apenas um ano. Em 1953, o governo decidiu abrir o serviço para a exploração de empresas privadas, que, em tese, teriam maior capacidade de investimento no setor (Shea, 1980).

Nas três décadas seguintes, o sistema cresceu de modo expressivo, com estações regionais de rádio e TV, operando em AM/FM e via satélite (atingindo todo o território canadense). Porém, no final dos anos 1980, a CBC/SRC entrou em crise, causada principalmente por dois fatores:

1. os duros cortes no fundo governamental, que afetaram de forma significativa o orçamento da corporação; e
2. a fragmentação da audiência em virtude da forte concorrência de empresas privadas de radiodifusão, principalmente mediante a replicação, por emissoras comerciais canadenses, de programação produzida nos Estados Unidos.

Em 1990, a CBC/SRC chegou a fechar escritórios regionais para conter despesas e se adequar à diminuição da receita. A crise foi estabilizada, mas não necessariamente solucionada. Em 1991, foi aprovado o *Broadcast Act 1991*, lei à qual a CBC/SRC está atualmente submetida e que atualizou a legislação anterior, sem, entretanto, solucionar os problemas de financiamento do sistema.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

A CBC/SRC sustenta atualmente uma estrutura que envolve rádio, TV, internet e outros serviços de comunicação.

### Rádio

Ao todo são oito serviços de rádio convencional: CBC Radio 1 (notícias e informações gerais, em inglês); CBC Radio 2 (música, entretenimento e notícias, em inglês); CBC Rádio 3 (cultura, música e variedades, em inglês); Première Chaîne (notícia, cultura e informações gerais, em francês); Space (música clássica, *jazz* e outros gêneros, em francês); Bandeapart.FM (música “emergente”, principalmente de artistas de língua francesa); CBC North/Radio-Canada Nord (notícias, música e informações em geral, em oito línguas indígenas, dirigidas às comunidades do norte do país); Canada Radio International (RCI) (serviço de rádio internacional que transmite em nove línguas estrangeiras).

Além dessas emissoras de rádio convencionais, a CBC/SRC opera mais seis versões via satélite de algumas das programações de rádio citadas anteriormente: CBC Radio One, CBC Radio 3, Première Plus, Info Plus, Bandeapart e RCI Plus. Há ainda um serviço de rádio transmitido via internet por assinatura, com 24 horas de música, chamado Galaxie.

### Televisão

Nove canais compõem a estrutura de serviços televisivos oferecidos pelo sistema CBC/SRC: CBC Television (canal com conteúdo generalista, em inglês); CBC Newsworld (serviço de 24 horas de jornalismo em inglês, por assinatura); CBC Country Canada (dedicado à programação regional e rural, por assinatura); The Documentary Channel (serviço digital e 24 horas, especializado em documentários, por assinatura); Télévision de Radio-Canada (conteúdo generalista em francês); Réseau de L'Information de Radio-Canada (RDI) (serviço de 24 horas de jornalismo em francês, por assinatura); CBC North/Radio-Canada Nord (conteúdo em inglês,



francês e oito línguas indígenas nativas, dedicado às comunidades do norte do Canadá); ARTV (canal sobre arte e cultura, em francês, por assinatura); TV5 Monde (foco internacional, em francês, com notícia e informações em geral).

## Internet

A estrutura de radiodifusão é suplementada pelo portal da CBC/SRC na internet. Através da *web* o sistema oferece conteúdo, serviços e informações basicamente replicando parte de sua produção radiofônica/televisiva na *web*. A estrutura do portal também é utilizada para venda de produtos confeccionados pela CBC/SRC, como DVDs, CDs, livros e outros materiais que levam a marca CBC/SRC.

## Gravadora

A rede possui uma gravadora sob o selo CBC Records/ Les Disques SRC, que produz e lança material de áudio, principalmente CDs musicais.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

O sistema CBC/SRC é gerenciado por um conselho diretor (*Board of Directors*), que é a instância máxima de gestão do sistema, com poderes para determinar diretrizes e políticas para a corporação. É constituído por doze membros, com mandato de cinco anos, indicados pelo governador-geral, que age em nome do Gabinete Federal<sup>1</sup>. Os membros do conselho diretor podem ser destituídos pelo governador-geral somente em virtude de “má conduta”.

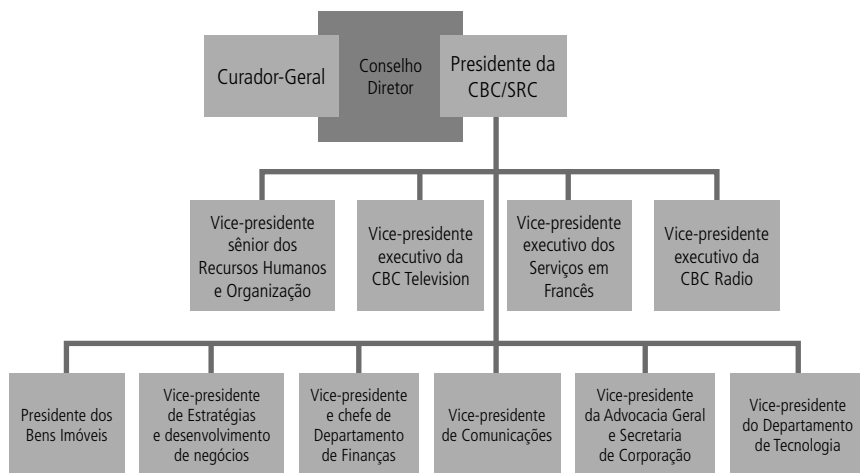
---

1. O “governador-geral” é o segundo cargo executivo mais importante do Canadá, depois do primeiro-ministro. O Gabinete Federal é composto por membros do primeiro escalão do corpo executivo do governo, além de parlamentares, tendo o cargo de primeiro-ministro como a posição mais importante dessa instância. Em termos práticos e gerais, o cargo mais importante no que diz respeito à influência e tomada de decisão é o primeiro-ministro. Ele tem até mesmo o poder de interferir diretamente na nomeação do governador-geral (este último é uma espécie de representação da monarquia parlamentarista (Reino Unido), sobre a qual o sistema político canadense está baseado).

Entre os doze membros nomeados para o conselho diretor, um é destacado para a curadoria geral (*chairperson*) e outro para a presidência da CBC/SRC (*president*), ambos também indicados pelo governador-geral. O curador-geral preside as reuniões do conselho diretor e possui a prerrogativa de nomear alguns membros (do próprio conselho) para assumir ou compartilhar determinadas funções de coordenação ou acompanhar projetos da corporação. Já o presidente da CBC/SRC é o chefe executivo do sistema e tem ainda o poder de indicar os cargos de gerência. Em caso de impossibilidade de o curador-geral exercer suas funções, o presidente assume interinamente tais atribuições.

O organograma<sup>2</sup> abaixo mostra a estrutura de gerenciamento da corporação, bem como os cargos de gerência diretamente vinculados à presidência.

### Organograma CBC



**Fonte:** CBC.

2. Adaptação e livre tradução do original em inglês, disponível no site da CBC, em <[http://www.cbc.radio-canada.ca/about/smc/pdf/smc2006\\_e.pdf](http://www.cbc.radio-canada.ca/about/smc/pdf/smc2006_e.pdf)>.

O *Broadcast Act 1991*<sup>3</sup>, lei que atualmente regula o sistema público do Canadá, não especifica os critérios para escolha dos membros do conselho diretor. Apenas diz que o corpo será indicado pelo governador-geral, sem detalhar o perfil dos membros e o tipo de representatividade que devem sustentar<sup>4</sup>. Outro ponto que deve ser assinalado diz respeito à relação do conselho diretor com o Parlamento. A lei determina que o sistema CBC/SRC deve prestar contas anualmente ao Parlamento através do Ministério do Patrimônio Canadense (*Minister of Canadian Heritage*), mas não determina que as indicações para o conselho diretor devam necessariamente receber a aprovação final do poder legislativo.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O sistema público canadense é financiado principalmente por uma rubrica do orçamento federal do país que é creditada anualmente para a CBC/SRC. A corporação tem autonomia administrativa, sendo responsável pelo gerenciamento do recurso para a manutenção de suas atividades. Anualmente, a CBC/SRC é obrigada a prestar contas ao Parlamento, através do Ministério do Patrimônio Canadense, com relatórios sobre a evolução de sua estrutura, o cumprimento de suas metas e o balanço financeiro de receitas e despesas.

O valor dos recursos alocados para a CBC/SRC não está vinculado a um imposto específico fixo: pode oscilar a cada ano, dependendo dos debates em torno da sua aprovação no âmbito parlamentar. Durante a década de 1990, a corporação foi obrigada a fechar onze escritórios regionais e diminuir drasticamente as suas despesas em virtude dos sucessivos cortes no fundo federal. De 2002 a 2007, por exemplo, o fundo governamental oscilou e o aumento real decresceu ligeiramente.

3. Íntegra do texto disponível em <<http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/BROAD.HTM>>.

4. De modo mais genérico, a ideia de “diversidade” ou “representatividade” está inserida na lei quando ela aborda as missões da CBC/SRC.

ANO FISCAL	Receitas governamentais (em milhões de dólares canadenses)		Receitas próprias (negócios) (milhões de dólares canadenses)		Total da receita (em milhões de dólares)
	Fundo governamental	Verba extra*	Propaganda e venda de conteúdo	Outros serviços prestados	
2002	780	60	319	200	1.359
2003	877	60	284	196	1.417
2004	873	60	283	211	1.427
2005	877	60	322	211	1.470
2006	946	60	315	214	1.535
2007	914	60	329	214	1.517

\* Essa verba refere-se a um *grant* adicional que o governo canadense está atualmente concedendo para incentivar produções de conteúdo *cross-cultural*, chamado "Non-recurring funding for programming initiatives".

Ainda que o fundo governamental tenha crescido nominalmente cerca de 17% entre 2002 e 2007, é importante levar em conta a desvalorização inflacionária no período, que pode, na prática, diminuir esse percentual de aumento. Também é importante notar que o fundo sofreu cortes também entre 2003 e 2004 e entre 2006 e 2007.

Apesar de essa dotação orçamentária ser a principal fonte de recursos do sistema CBC/SRC, parte significativa da receita da corporação provém de negócios próprios, como venda de espaço publicitário, venda de conteúdo sob a logomarca CBC/SRC (DVDs, CDs, conteúdo para outras estações de TV, além de serviços específicos, como TV por assinatura e serviços digitais). O gráfico seguinte mostra a proporção entre receita obtida através de fonte governamental e receita angariada por meio de negócios (publicidade, venda de produtos, prestação de serviços etc.), referente ao exercício de 2007, em percentuais.

## Proporção entre receita proveniente de fundo governamental e receita obtida através de negócios da ABC em 2007



Fonte: CBC.

Em média, cerca de 35% da receita final do sistema é proveniente da fonte particular de captação de recursos (e esse percentual médio se repetiu nos últimos cinco anos). Embora a venda de espaço de propaganda comercial seja permitida, a CBC segue determinadas regras em relação à transmissão de peças publicitárias em sua programação:

A CBC aplica uma série de critérios a toda publicidade veiculada em seus canais com o objetivo de garantir que as mensagens comerciais sejam honestas, de bom gosto, não sejam falsas, enganadoras e não explorem de modo inapropriado a audiência infantil. As mensagens comerciais devem também obedecer aos regulamentos da radiodifusão do CRTC e a todas as leis e regulamentos aplicáveis. A CBC Advertising Standards é responsável pela aplicação desses critérios e pela aprovação das peças/mensagens comerciais antes da veiculação.<sup>5</sup>

Entre esses critérios está a veracidade do anúncio (se a peça publicitária omite informação relevante ou se a sua formatação conduz a uma conclusão equivocada); o padrão estético (se a peça publicitária é compatível em tom, cena e palavra com o padrão

5. Texto original em inglês disponível em <[http://cbcmediasales.ca/?q=advertising\\_standards\\_guidelines](http://cbcmediasales.ca/?q=advertising_standards_guidelines)>.

estético da rede); o “ethos” da propaganda (se a mensagem defende determinado ponto de vista particular que entre em choque com o interesse público); a reputação do anunciante (a confiabilidade no anunciante em sua trajetória de prestação de serviços)<sup>6</sup>.

Outra importante fonte de receita do sistema é a assinatura de serviços específicos, como TV e rádio por assinatura e alguns serviços digitais. Parte dos canais hoje disponibilizados pela CBC/SRC é acessível mediante o pagamento de assinatura mensal. Essa receita está inclusa no item “Outros serviços prestados” da tabela da página 92.

## V. PROGRAMAÇÃO

A estrutura da rede CBC/SRC – constituída por canais de rádio e TV focados em conteúdos específicos – reflete diretamente na programação transmitida. Assim, há canais específicos de música, notícias, entretenimento, cultura e variedades, por exemplo. O conteúdo é basicamente dividido em dois idiomas: francês e inglês. Mas há também um canal reservado às minorias indígenas que opera em língua nativa.

Em termos comparativos, o conteúdo transmitido pela rede CBC/SRC é fundamentalmente produzido no Canadá, o que não ocorre com a maioria das redes comerciais, que preenchem parte de sua programação com conteúdo produzido por emissoras dos Estados Unidos.

No que se refere aos formatos, a rede produz gêneros radiofônicos e televisivos variados, com destaque para a dramaturgia (séries e novelas), esportes, programas de variedades e entretenimento, jornalismo e entrevistas, documentários, musicais, animações e programas infantis, além de obras cinematográficas.

---

6. Uma lista completa dos critérios estipulados pela corporação pode ser acessada em <[http://cbcmediasales.ca/?q=advertising\\_standards\\_guidelines](http://cbcmediasales.ca/?q=advertising_standards_guidelines)>.

O conteúdo regional tem recebido mais atenção nos últimos anos com a introdução de novos programas e produções, conforme dados do relatório anual da CBC (CBC, 2007, p. 49). O documento afirma que a rede transmitiu, no período de um ano (entre 2006 e 2007), 2.896 horas de programação com foco regional.<sup>7</sup>

Um último elemento a ser destacado é a existência de um canal de rádio e televisão, chamado CBC North/Radio-Canada Nord, produzido em língua nativa, com questões vinculadas à cultura e ao cotidiano das populações de origem indígena que habitam principalmente o norte do país. Conclui-se, portanto, que a rede procura dar espaço a algum tipo de diversidade étnica, produzindo conteúdo direcionado a “minorias”.

No que diz respeito à audiência, a CBC/SRC disputa a atenção de ouvintes e telespectadores com empresas privadas de forma bastante acirrada. Os dados são heterogêneos, dependendo do tipo de público. Por exemplo, entre a população de língua inglesa, a CBC possui audiência variando entre 10% e 22% (de acordo com o programa e o horário)<sup>8</sup>. Já entre a população de língua francesa, a SRC tem entre 18% e 50% de audiência. Essa diferença se explica, em parte, pela forte concorrência que a CBC sofre no mercado de idioma inglês com a entrada de conteúdo produzido nos Estados Unidos, havendo ainda perfis culturais diferentes de consumo de conteúdo entre as populações de origem inglesa e francesa.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Atualmente, os principais temas em debate no Canadá acerca do seu sistema público de radiodifusão são as questões sobre financiamento e fragmentação da audiência televisiva. Para alguns

---

7. O documento não especifica se esse somatório de horas se refere a todos os nove canais de televisão juntos ou se diz respeito apenas ao canal geral da CBC.

8. Percentual também aplicável ao rádio, podendo haver diferenças, de acordo com a região. Por exemplo, segundo o *Relatório Anual da CBC 2007*, a CBC Radio One é líder de audiência (ou é a segunda colocada) em treze centros urbanos.

analistas, o modelo de financiamento da CBC é problemático porque está sujeito a pressões e cortes governamentais. Paralelamente a isso, parte significativa da receita que sustenta o sistema é gerada da comercialização de serviços e produtos, incluindo a inserção de publicidade. Para aqueles que defendem a importância dos meios públicos de comunicação, seria necessário reformular o sistema, investir mais dinheiro público e diminuir (ou até mesmo proibir) posturas comerciais da CBC/SRC (que é obrigada a disputar com o mercado recursos privados para complementar sua receita). Inversamente, para outros analistas, o contribuinte paga caro pela manutenção do sistema, que seria, segundo essa visão, similar ao serviço oferecido pelo sistema privado e, assim, não teria razão de existir.

Embora o sistema CBC/SRC funcione com infra-estrutura operante em todo o território continental canadense e com nível de produção nacional bastante satisfatório, os cortes orçamentários, principalmente a partir do final de década de 1980, têm gerado incertezas e preocupações em relação aos limites e à expansão do sistema. Além disso, alguns setores da corporação enfrentam pesada concorrência das empresas de radiodifusão comercial, perdendo audiência e sofrendo questionamentos sobre o seu papel. Tal fenômeno se dá principalmente na transmissão televisiva em língua inglesa, em que há um ambiente de mercado altamente competitivo por causa da concorrência de conteúdo importado dos Estados Unidos. No tocante a essa questão, a reformulação da lei de radiodifusão canadense em 1991, com o *Broadcast Act 1991*, estipulou critérios e limites para a veiculação de conteúdo estrangeiro. Porém, isso ainda não gerou, efetivamente, um equilíbrio de audiência em prol da produção nacional (O'Neill, 2006, p. 180).



## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA COLÔMBIA

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

Historicamente, a radiodifusão sempre foi tratada como um serviço prioritariamente de caráter público na Colômbia, onde o governo nacional tomou para si a prerrogativa de gerenciá-la e executá-la. Suas primeiras estações de rádio e televisão foram fomentadas e sustentadas pelo Estado. Em anos recentes, o sistema comercial iniciou sua operação e já se impõe como um forte concorrente nesse campo. No sistema público, permanece a expressiva influência do Estado, que continua sendo o principal ator da existência de canais regionais e nacionais. O sistema sobrevive predominantemente de repasses governamentais, mas também dispõe de mecanismos legais que prevêm a taxação das empresas comerciais: um dividendo que é direcionado para subsidiar a vida das empresas públicas. O Ministério das Comunicações (através da RTVC) e, principalmente, um organismo independente chamado CNTV são os dois principais órgãos encarregados da política e do gerenciamento do sistema.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

A radiodifusão na Colômbia surgiu em 1929 com a HJN, antecessora da Radiodifusora Nacional de Colombia, posteriormente transformada em Radio Televisión Nacional de Colombia. Prioritariamente, o sistema foi formatado como um serviço público sob tutela estatal. Uma característica que, de algum modo, ainda prevalece, embora de forma bastante diferente do que foi em seus primeiros anos. Durante as décadas seguintes, com a inauguração do sinal de televisão em 1954 no país, a expansão do serviço de rádio e TV deu-se basicamente graças às iniciativas governamentais e até a década de 1990 era um monopólio do Estado.

Em 1985 o país inaugura suas primeiras TVs regionais públicas, como pessoa jurídica de direito público, com capital e gestão compartilhada por organizações públicas (órgãos do governo federal, governos locais ou instituições de ensino, como universidades), ainda que organizadas sob a forma de empresas. Em 1996, a Lei nº 335 cria oficialmente a radiodifusão comercial, quebrando sete décadas de monopólio estatal, o que permitiu a inauguração das primeiras estações comerciais de rádio e TV. Antes, não havia oficialmente emissoras privadas no país: existiam “programadoras” privadas, que “alugavam” espaços na emissora estatal para transmitir programas (que eram comercializados com publicidade e patrocínio).

A grande mudança em termos de marco regulatório se deu com a nova Constituição do país, aprovada em 1991, na qual o sistema de radiodifusão foi dividido em três categorias: comercial, comunitário e de interesse público.

Criou-se um sistema público com forte presença do Estado, mas, ao mesmo tempo, organizado em torno de um complexo modelo de gerenciamento compartilhado, com participação de organizações da sociedade civil e instituições de caráter público. Na nova Carta Magna foi criado o principal órgão de gerenciamento, regulamentação e fiscalização do sistema de radiodifusão (comercial,

comunitária ou de interesse público), especificamente voltado para radiodifusão televisiva, a Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Essa organização também ficou responsável por acompanhar o funcionamento das estações locais de televisão (emissoras de caráter público) que estão juridicamente sob sua tutela, embora possuam “juntas diretoras”, uma espécie de colegiado formado por outras instituições de caráter público, incluindo órgãos do governo, responsáveis pelo gerenciamento executivo das estações.

Outro organismo importante, denominado RTVC (Radio Televisión Nacional de Colombia), surgiu em 2004. Sua função era assumir o lugar do Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inra-visión), que havia entrado em processo de liquidação desde então.<sup>1</sup> A RTVC é uma corporação com forte vínculo estatal, diretamente responsável pelo gerenciamento das estações nacionais de rádio e TV que fazem parte do patrimônio do governo federal.<sup>2</sup>

Atualmente, o sistema funciona principalmente através da CNTV, da RTVC e da rede de estações regionais de TVs públicas. Seria possível inserir aqui também o conjunto de rádios comunitárias espalhadas em pequenas cidades, além de TVs comunitárias (neste último caso, com veiculação através de sinal de TV fechada). Em linhas gerais, o Estado (principalmente através do executivo federal) continua sendo bastante ativo e é o responsável por boa parte dos investimentos no setor público de comunicação. Ao mesmo tempo, o sistema sobrevive por meio de mecanismos de taxação de alguns serviços comerciais de radiodifusão, onde os recursos são destinados para comunicação público-estatal.

---

1. Para mais detalhes, ver Colômbia, 2005.

2. Ou seja, gerencia aquelas que são consideradas 100% de propriedade do Estado. Isso não inclui, por exemplo, as TVs públicas regionais organizadas como empresas em associação com outras organizações públicas.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

A estrutura do sistema público de radiodifusão colombiano é composta hoje por 636 estações de rádio<sup>3</sup> e cerca de 230 estações de TV<sup>4</sup>, além da replicação *online* de *websites* na internet de parte dos conteúdos dos canais. Esse conjunto de estações está dividido em canais regionais e nacionais que operam de modo não necessariamente integrado: até 2007 não formavam “redes”, no máximo intercambiavam conteúdo.

No que se refere à forma de organização, os canais de TV têm uma característica peculiar: são corporações públicas, com capital público, porém são formatados como “empresas comerciais e industriais”, ainda que não estejam voltados para fins lucrativos. Em termos práticos isso significa que têm finalidade pública (não lucrativa), mas não a estrutura de um órgão estatal (ou seja, têm certas liberdades para contratar, demitir, assinar contratos, convênios ou prestar serviços de modo menos rígido que um órgão público). Outras TVs são organizações estatais diretamente subordinadas ao Estado.

Nos itens seguintes tentar-se-á esboçar melhor a dimensão estrutural do sistema.

---

3. Número total, somando-se rádios de caráter público (incluindo estações estatais e universitárias) e rádios comunitárias, conforme dados do “Políticas para la Radiodifusión en Colombia”, produzido pelo Ministério das Comunicações da Colômbia. Disponível em <[www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/user\\_docs/Archivos/Sectorial/DocPoliticaSectRadiodifusionSon.pdf](http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/user_docs/Archivos/Sectorial/DocPoliticaSectRadiodifusionSon.pdf)>.

4. O número é baseado em dados da CNTV. Disponível em <[http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/servicio\\_cober/mapa\\_cobertura/mapa.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/servicio_cober/mapa_cobertura/mapa.pdf)>. O quantitativo real pode ser maior, já que, neste caso, a CNTV não informa se nesse montante estão incluídas as estações das TVs nacionais operadas pela RTVC (ver tópico 2 desta seção). O quantitativo não inclui os canais universitários que estão sendo estruturados. Chama-se aqui de “estações” as unidades administrativas de retransmissão do sinal de uma TV que cobre determinada localidade (isto é, escritórios, repetidoras etc.). Canais são “caminhos” lógicos e infra-estruturais onde opera uma ou mais estações, isto é, o “espaço” no espectro eletromagnético em que as programações são transmitidas.

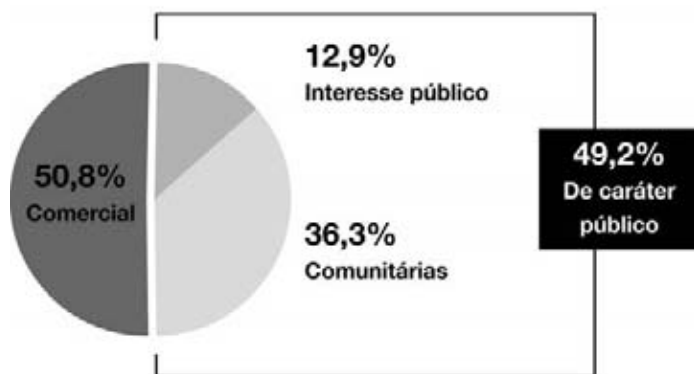
## 1. Estrutura de rádio

Segundo dados do Ministério das Comunicações da Colômbia, as 636 rádios que formam o sistema não-comercial do país representam 49,2% das estações operantes.

Modalidade	FM	AM	Total (AM/FM)
Comercial	257	399	656
Interesse público	106	61	167
Comunitária	469	—	469
<b>Total</b>	<b>832</b>	<b>460</b>	<b>1.292</b>

Em termos percentuais, o gráfico abaixo sintetiza a distribuição numérica das estações radiofônicas<sup>5</sup>.

### Proporção entre rádios comerciais e de caráter público (em 2004)



Fonte: Ministério das Comunicações da Colômbia.

5. É importante ressaltar que tal valoração quantitativa esconde questões qualitativas, isto é, não corresponde necessariamente à audiência ou relevância da infra-estrutura. Por exemplo, uma pequena estação comunitária, operando em um pequeno espaço para um pequeno contingente de ouvintes locais, é contabilizada do mesmo modo que uma grande estação comercial ou pública, com audiência, instalações e alcance muito maiores.

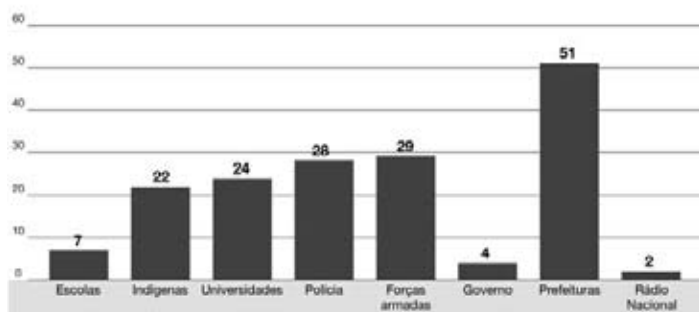
As rádios comunitárias funcionam com uma potência máxima de 250 W, a maioria delas em cidades de menos de 50 mil habitantes e algumas em regiões rurais. São gerenciadas e organizadas por associações locais, com foco em conteúdo local e prestação de serviços à comunidade.

As estações de interesse público não têm fins lucrativos e incluem:

- a) estações de governos de províncias;
- b) estações universitárias ou vinculadas a organizações educacionais;
- c) estações operadas por organizações civis (como grupos indígenas, por exemplo).

O gráfico seguinte mostra essa distribuição.

#### Emissoras de rádio de interesse público – Unidades de estação operantes em 2004



Fonte: Ministério das Comunicações da Colômbia.

Esse conjunto de estações retransmite conteúdo produzido pela Radiodifusora Nacional de Colombia em duas versões: AM e FM. Esta última é uma organização estatal de interesse público, gerenciada pela Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). A RTVC também opera uma segunda rádio nacional voltada para o público jovem, chamada Radiónica, que transmite em FM nas maiores cidades do país.

## 2. Estrutura de televisão

O sistema público de televisão pode ser classificado em três vertentes: canais regionais/locais, canais universitários e canais nacionais.

- a) **Os canais regionais/locais** são empresas de propriedade do Estado (principalmente governo federal) que surgiram a partir de 1985, transmitindo programação televisiva voltada para uma região, com premissas de comunicação pública. Atualmente, somam oito canais (com suas respectivas estações de retransmissão). São eles: Teleantioquia, Telecafé, Telecaribe, Telepacífico, Canal Capital, Canal 13, Televisión Regional de Oriente (TRO), Teleislas;
- b) **Os canais universitários**<sup>6</sup> funcionam principalmente via cabo ou satélite (sinal fechado, local ou nacional), através de estações de instituições de ensino. Atualmente, cinco universidades contam com a concessão para operar o sinal. São elas: Universidad Autónoma del Caribe, Universidad de Cartagena, Universidad de Nariño, Universidad del Valle e Universidad del Pacífico.<sup>7</sup>
- c) **Os canais nacionais** são operados pela RTVC. São eles: Señal Colombia (que é o principal canal de abrangência nacional); Institucional (também conhecido por Canal A ou Señal Institucional, voltado para informações institucionais do governo e opera em conjunto com a televisão legislativa do Parlamento federal colombiano, o Canal Congresso); Canal Uno (um canal nacional que é apenas gerenciado pela RTVC, porém todo o seu conteúdo é uma retransmissão de produtoras e empresas comerciais, o que o descaracteriza como “canal público” do ponto de vista de conteúdo ou do foco de sua missão).

6. Ver <<http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/universitario/>>.

7. Ver Unesco, 2004.

- d) Por fim, é importante ressaltar ainda a existência das **TVs comunitárias**. Cerca de 120 pequenas estações operam no país<sup>8</sup> em sinal aberto. Também há um número significativo de TVs comunitárias operando em sinal fechado, principalmente a cabo, com mais de quinhentas associações relacionadas pela CNTV até o primeiro semestre de 2008<sup>9</sup>.

### 3. Internet

A maioria dos canais (radiofônicos ou televisivos) possuem *site* na internet, alguns deles, disponibilizando a programação em versão digital; outros, com teor mais institucional, sem conteúdo audiovisual.

## III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Podemos classificar o modelo de gestão do sistema colombiano em quatro âmbitos de gerenciamento:

### 1. CNTV

A Comisión Nacional de Televisión (CNTV) é o principal órgão de gerenciamento da radiodifusão pública do país. Também é responsável por regulamentar a radiodifusão de modo geral (incluindo o sistema comercial) e ainda gerenciar a distribuição do espectro eletromagnético. Foi criada em 1991 pela Assembléia Constituinte, no bojo da nova Constituição colombiana. Entrou em funcionamento de fato em 1995.

Conforme estabelecido na Lei nº 185, que regulamenta a CNTV, a organização é “uma entidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, patrimonial e técnica, além de independência funcional necessária para o cumprimento de suas atribuições”.

---

8. Ver <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/servicio\\_cober/tarifas/comunitaria\\_3\\_07.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/servicio_cober/tarifas/comunitaria_3_07.pdf)>. Sobre a história das TVs comunitárias no país, ver Garzón, 2005.

9. Ver em <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/operadores](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/operadores)>.



Em termos de *accountability* (prestação de contas), a CNTV deve responder ao Congresso Nacional colombiano. No que diz respeito ao modo de gestão, sua instância máxima de tomada de decisão é uma junta diretora composta por cinco membros sendo:

- a) dois membros nomeados pelo governo federal;
- b) um membro escolhido entre os representantes dos canais regionais de televisão;
- c) um membro escolhido entre as associações profissionais e sindicais do campo da comunicação, como diretores, produtores, técnicos, jornalistas, críticos de televisão; e
- d) um membro escolhido entre as associações de telespectadores, como associação de pais, de pesquisadores do campo da comunicação etc.

Exceto as duas vagas nomeadas pelo governo, as três restantes seguem regras de processos eleitorais no âmbito dos “colegiados” ou “câmaras” em torno dos quais cada segmento está organizado. Ou seja, a escolha é regulamentada pelo Estado, porém com um processo eleitoral que não passa pelo poder governamental quanto à escolha do nome em si.

A junta diretora tem mandato de quatro anos, que são estabelecidos em períodos não coincidentes com a permanência do presidente da República no poder. Não podem fazer parte da CNTV: ocupantes de cargos públicos eletivos e proprietários ou indivíduos que possuam 15% ou mais de ações de empresas comerciais de televisão e de empreendimentos afins ou estejam direta ou indiretamente ligados a estes (num prazo de um ano antes ou um ano depois da data de eleições da CNTV).

Além de fiscalizar, regulamentar, propor políticas públicas e definir tarifas da radiodifusão colombiana (comercial e não-comercial), a CNTV está hierarquicamente acima das diretorias dos canais públicos regionais de televisão. Em linhas gerais, no tocante a políticas públicas para o setor de comunicação, todas as

organizações de televisão (privadas ou públicas) respondem de algum modo à CNTV, quanto ao cumprimento ou não de suas atribuições ou ainda em relação à expansão de seu sinal ou outras decisões que estão sob tutela dessa comissão.

## 2. Canais regionais públicos

Os canais regionais são sociedades de patrimônio público (com capital e patrimônio pertencente ao “Estado”, em seus diversos níveis, ou seja, federal ou municipal, por exemplo). Essas estações são dirigidas por uma junta administrativa regional, constituída pelos “sócios” que compõem o capital da empresa, mas que respondem hierarquicamente à CNTV, que lhes concede a licença para operar (concessão). Diferentemente da CNTV – que é uma organização autônoma formatada como uma “agência pública” –, os canais regionais não são órgãos públicos ou agências públicas, mas, sim, empresas públicas regidas por leis aplicáveis a empresas comerciais, o que difere de um típico órgão estatal. Embora o Estado faça parte da junta diretora e tenha relativo poder, os canais regionais também estão subordinados, em termos de jurisprudência e prestação de contas, à CNTV.

Os canais regionais se organizam através de estatutos, que ditam as regras de gerenciamento. Para compreender o modo de gestão de cada canal regional, tomar-se-á como exemplo o que diz o estatuto da Telecaribe, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 930, de 20 de maio de 1993. Conforme estipulado, a Telecaribe é gerenciada por uma “junta administrativa regional”, assim composta:

- a) pelo ministro das Comunicações ou o seu representante (que assume o cargo de presidente);
- b) pelo diretor executivo da RTVC (antiga Inravisión) ou seu representante;
- c) pelos representantes das demais entidades associadas (neste caso, o Fondo para la Educación Superior Oficial, a Recreación y el Deporte del Atlántico (Fesord); a Universidad de

- Cartagena; o Instituto para el Desarrollo de Sucre (IDES); o Instituto de Cultura e Turismo del Cesar; o Instituto de Desarrollo de Cordoba; o Instituto de Cultura del Magdalena; a Corporación Departamental de Turismo de la Guajira;
- d) ou ainda por qualquer outra entidade pública que entrar como sócia da Telecaribe mediante aprovação da atual junta administrativa.

Como se pode ver, o capital da empresa é composto por órgãos federais, municipais e até por uma universidade. Com algumas variações, essa lógica de gestão serve como regra para os demais canais públicos regionais.

### 3. RTVC

O terceiro âmbito de gestão do sistema público colombiano é a RTVC, criada pelo Decreto nº 3525, de 27 de outubro de 2004, em lugar da antiga Inravisión (órgão estatal que gerenciava as empresas de comunicação do Estado, recentemente extinto pelo governo colombiano). A RTVC é, na verdade, uma espécie de “associação empresarial de organizações nacionais de direito público”, instalada no interior da estrutura organizacional do Estado. Estão submetidos a essa associação os principais canais nacionais de rádio e TV (ver seção anterior). É o órgão responsável por administrar os canais (televisivos e radiofônicos) que estão diretamente vinculados ao patrimônio do Estado, principalmente no nível federal. A instância de deliberação e gerenciamento dessa organização é uma junta diretora assim composta:

- a) pelo ministro das Comunicações ou seu representante (que preside a junta);
- b) pelo ministro da Educação ou seu representante;
- c) pelo ministro da Cultura ou seu representante;
- d) por um representante da CNTV;

- e) pelo representante da extinta Inravisión<sup>10</sup>;
- f) por um membro designado pelo presidente da República<sup>11</sup>;
- g) pelo representante da Administración Postal Nacional.

#### 4. Conselhos autônomos

Um último âmbito de gestão encontra-se no nível da radiodifusão comunitária, principalmente rádios comunitárias que operam através de associações de moradores ou organizações similares enraizadas em suas localidades. O modo de gerenciamento desses organismos civis varia, não havendo necessariamente uma legislação que detalhe a forma de gestão interna desse tipo de organização. Ainda nesse segmento, há a gestão dos canais universitários, que estão diretamente ligados ao modo específico de gestão adotado por cada universidade ou instituto educacional ao qual estão subordinados.

### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O sistema público colombiano sobrevive graças a duas fontes principais de financiamento: o erário público e os patrocínios/apoios culturais.

#### 1. Receita proveniente do erário público

O principal mecanismo é o Fondo para el Desarrollo da la Televisión (FDTV), gerenciado pela CNTV. O montante de recursos financeiros que compõe o fundo advém de uma série de taxações, principalmente sobre serviços privados de radiodifusão. As principais fontes são: excedentes financeiros da CNTV; 1,5% do

---

10. Embora a Inravisión tenha sido oficialmente extinta, até 2008 ainda se encontrava em processo de liquidação, isto é, existia como empresa que ainda passava pelos trâmites legais quanto ao encerramento de suas atividades, pagamento de dívidas e transferência de patrimônio.

11. Não há especificação se esse cargo deve ou não ser ocupado necessariamente por alguém da sociedade civil.

faturamento bruto anual dos canais nacionais privados; 10% da renda bruta dos canais por assinatura (cabo e satélite); e outras taxações.<sup>12</sup>

A tabela abaixo mostra a evolução dos recursos utilizados pelas TVs públicas nacionais e regionais, até 2006, em milhões de dólares.<sup>13</sup>

Ano	TV pública regional	TV pública nacional	Total utilizado (FDTV)
1996	1,6	3,0	4,6
1997	11,4	7,0	18,7
1998	15,9	2,1	18,1
1999	31,6	7,0	38,6
2000	18,6	0,6	19,2
2001	0,1	1,0	1,1
2002	5,7	3,7	9,4
2003	6,4	3,2	9,6
2004	10,6	5,0	15,7
2005	19,8	4,5	24,3
2006 (out.)	19,8	2,8	22,6
<b>Total</b>	<b>141,9</b>	<b>40,1</b>	<b>182,0</b>

É importante ressaltar que as TVs públicas nacionais, gerenciadas pela RTVC, recebem outros recursos governamentais, incluindo algumas taxações previstas nas leis anteriormente citadas. Essa verba não vai para as estações locais de TV. Assim, os valores do fundo público recebidos pelas TVs públicas nacionais são maiores que os indicados pela tabela acima. Por exemplo, conforme consta do relatório *Informe de Gestión 2006*, publicado em janeiro

12. Ver detalhamento nas seguintes legislações: Lei nº 182, de 1995, art. 17; Lei nº 14, de 1991, art. 21; Lei nº 335, de 1996, art. 9º. Todas disponíveis em <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/normatividad/leyes.html](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/normatividad/leyes.html)>.

13. Posada, 2007. Disponível em <[http://xemele.cultura.gov.br/projetos/forumnacional/files/ForumTvsPublicas\\_iberoamerica\\_AnaNavarro.pdf](http://xemele.cultura.gov.br/projetos/forumnacional/files/ForumTvsPublicas_iberoamerica_AnaNavarro.pdf)>.

de 2007, a receita de origem pública recebida pelas TVs da RTVC totalizou, naquele ano, 77,2 milhões de dólares, que são especificados no relatório genericamente como “apropriações estatais”. Aqui, pressupõe-se estar inclusos os 19,8 milhões de dólares indicados na tabela da página 109.

## 2. Receita proveniente de produtos e serviços

As TVs de caráter público (TVs nacionais gerenciadas pela RTVC e regionais ligadas à CNTV) não podem, por lei<sup>14</sup>, veicular propaganda comercial. No entanto, a legislação permite a veiculação de “apoios culturais” ou “patrocínios”, isto é, o recebimento de recursos de fonte privada a título de doação e inserção da marca do ente patrocinador como apoio a tal programa<sup>15</sup>. Também é possível captar dinheiro através da assinatura do canal via satélite, via cabo ou ainda por meio da venda de produtos e programas para outras estações. Na tabela abaixo demonstra-se a evolução da receita dos canais regionais públicos, no período entre 2001 e 2006 (a tabela não inclui os canais nacionais), comparando e somando com a receita obtida através do FDTV, em milhões de dólares.

Ano	Receita não governamental (serviços, patrocínio e produtos)	Receita governamental (FDTV)	Total da receita obtida
2001	7,8	1,0	8,8
2002	6,2	3,7	9,9
2003	6,0	3,2	9,2
2004	7,8	5,0	12,8
2005	10,0	4,5	14,5
2006	13,0	2,8	15,8

Fonte: Posada, 2007.

14. Lei nº 14, de 1991, art. 21. Disponível em <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/normatividad/ley\\_014.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/normatividad/ley_014.pdf)>.

15. Sendo proibida a veiculação de marcas vinculadas a produtos como tabaco e havendo restrições quanto a produtos alcoólicos.

Para se ter uma idéia da proporção entre receita governamental e não governamental obtida pelas TVs regionais e pelas TVs nacionais tomar-se-á como exemplo o exercício de 2006, conforme o quadro abaixo (em milhões de dólares).

Ano	Receita não governamental		Receita governamental (FDTV)		Total da receita obtida
	TVs regionais	TVs nacionais	TVs regionais	TVs nacionais	
2006	13,0	4,1	2,8	19,8	39,7

Ao somarmos as receitas não governamentais (obtidas por meio de negócios) das TVs regionais temos um total de 39,7 dólares. Mas este valor não condiz com o total das receitas do sistema, pois há ainda outros fundos obtidos pela RTVC através de outras rubricas obtidas pela Lei nº 14, de 1991, e de outras transferências governamentais. Deve-se considerar também a receita das rádios cujo orçamento específico não aparece devidamente detalhado no relatório *Informe de Gestión* da RTVC, ou seja, o total arrecadado do sistema certamente ultrapassa os 39,7 dólares.

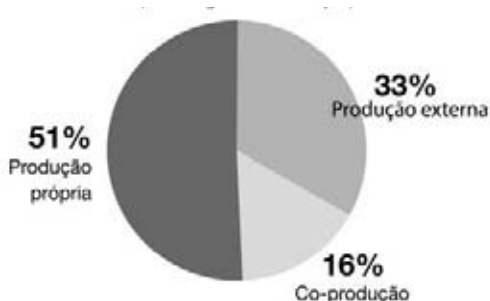
Ainda que não tenhamos aqui um comparativo exato sobre a proporção entre receita governamental e não governamental, observa-se que as TVs regionais dependem mais de verba própria e recebem menos subsídio público (em valores absolutos e proporcionais), enquanto as TVs nacionais produzem proporcionalmente uma receita própria menor, e dependem mais dos fundos e proventos do Estado. Destaca-se, por fim, que a receita governamental não está necessariamente vinculada às rubricas orçamentárias ou parlamentares, como acontece em outros sistemas públicos (como Canadá, Austrália e Estados Unidos) e sim a taxas afixadas em leis.

## V. PROGRAMAÇÃO

A grade de programação radiofônica e televisiva do sistema público colombiano é relativamente diversificada no que diz respeito à existência de gêneros midiáticos. No caso do rádio, as duas estações nacionais têm foco generalista, trazendo noticiário, informação, entrevistas, serviços de utilidade pública, música (com programas específicos sobre “música universal”, “música nacional” e entretenimento). A RNC tem uma linha mais tradicional quanto ao formato radiofônico e é voltada para o público adulto. Já a Radiónica está mais aberta a experimentações, sendo voltada para o público jovem. Além dessas duas redes nacionais, há as rádios comunitárias, fincadas nas pequenas cidades e na zona rural do país, transmitindo programação focada em informação local e identidade cultural, regional ou étnica.

Na programação televisiva, os canais regionais operam grade própria, com parte de seu conteúdo sendo produzida pela própria emissora, co-produzida em parceria com outras produtoras, ou também pode “ceder” seu espaço para produtores que “compram” tempo de veiculação de programas em sua grade, respeitando os critérios e princípios de cada emissora. Tomando como exemplo o canal Teleantioquia, a distribuição é feita conforme demonstra o gráfico abaixo:

### Formas de produção do conteúdo (Canal Regional Teleantioquia)





As programações, tanto das TVs nacionais como das regionais, seguem algumas determinações de “cotas de produção nacional”, conforme determina o art. 33 da Lei nº 182, de 1995<sup>16</sup>. Em linhas gerais, o conteúdo transmitido pelas TVs regionais inclui noticiário; economia; variedades (moda, culinária etc.); programas de debates (como programas para jovens, especiais sobre cidades e regiões, arte e entretenimento, música, filmes, documentários/vídeos nacionais e estrangeiros). Numa análise panorâmica, sem a devida mensuração metodológica, percebe-se que nem todos os canais possuem teledramaturgia ou cobertura esportiva.

Nacionalmente, o principal canal público é o Señal Colombia, com conteúdo generalista. O Señal Colombia não se comporta como uma rede que exerce hierarquia sobre os canais regionais, pois há autonomia entre eles. Nos últimos anos, verifica-se a ocorrência de parcerias entre os canais nacionais (principalmente o Señal Colombia) e os canais regionais para cooperações ou trabalhos em conjunto, projetando uma espécie de rede nacional. No debate sobre essa futura rede, os programas regionais seriam replicados pelos canais nacionais (RTVC, 2007, p. 145).

Quanto à grade de programação, o Señal Colombia também sustenta uma variedade de gêneros televisivos, que abarca programas infantis e animações para crianças/adolescentes; programas educacionais; arte e cultura; esporte; documentários/séries temáticas (alguns realizados por produtores independentes através de incentivos financeiros do Ministério da Cultura); e jornalismo. No Señal Colombia há maior ênfase no conteúdo educativo e infantil, quando comparado às TVs regionais.

Os outros dois canais nacionais, o Canal Institucional e o Canal Uno, seguem outro foco de conteúdo. O Canal Institucional é voltado fundamentalmente para informações governamentais e políticas, ao passo que o Uno é totalmente ocupado por empresas comerciais, produtoras de TV, que compram o espaço para emitir conteúdo que, embora estejam obrigados a cumprir determinadas

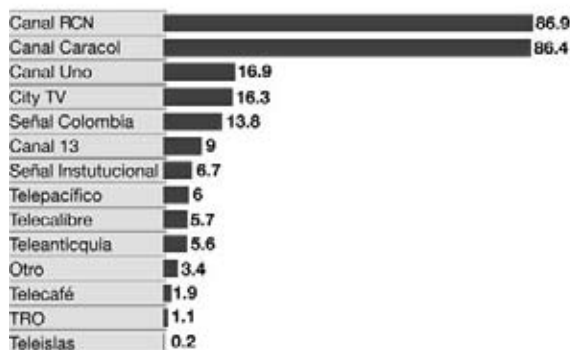
---

16. Texto disponível em <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/normatividad/ley\\_182.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/normatividad/ley_182.pdf)>.

regras, não seguem necessariamente a lógica da comunicação pública, e sim da comunicação comercial. Isso se dá porque, com a liquidação do Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), antecessor da RTVC que hoje opera os canais, o governo decidiu tornar o Canal Uno semiprivatizado. O objetivo era justamente criar uma fonte extra de recursos externos.

No que diz respeito à audiência<sup>17</sup> televisiva, dois canais comerciais (Canal RCN e Caracol Televisión) lideram as preferências do telespectador, numa acirrada disputa pelo primeiro lugar<sup>18</sup>. Os canais públicos só irão aparecer de fato a partir da quinta posição, com o Señal Colombia<sup>19</sup>:

### Audiência total (%)



Fonte: CNTV.

17. Os dados de audiência aqui relatados foram retirados de estudo produzido pela CNTV. Segundo técnicos da comissão (através de esclarecimento realizado por telefone), nesse sistema de pesquisa de “audiência total” o telespectador é questionado sobre todos os canais a que ele assistiu no período pesquisado. Por isso, cada canal pode ter até 100% de audiência nessa pesquisa, e, assim, a soma de todos os “citados” terão soma superior a 100%.

18. Conforme dados de 2005 publicados em 2006 pela CNTV no *Anuario Estadístico 2005 de la Televisión en Colombia*. Disponível em <<http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/estudios/anuario.pdf>>.

19. Embora o Canal Uno apareça na terceira posição e seja uma empresa pertencente à RTVC, não será considerado aqui um canal público por causa do seu formato especial, em que todo o conteúdo é produzido por empresas privadas, voltado para fins lucrativos.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Desde a reforma constitucional, no início da década de 1990, o sistema público colombiano vem tentando se efetivar no país, principalmente na busca por maior integração entre os canais. Segundo relatório da RTVC de 2007, nos anos anteriores já estariam ocorrendo reuniões e debates entre os canais nacionais e os canais regionais a fim de se tentar trocar conteúdo, experiências e formar algo como uma rede de emissoras públicas.

Outro debate que também ganhou certa importância nos últimos anos é a organização de uma rede de canais universitários<sup>20</sup>. Com apoio da CNTV, a idéia é estabelecer um canal nacional de TV fechada que poderia aglutinar as instituições de ensino, principalmente centros técnicos e universidades. Isso incluiria não apenas universidades públicas, mas também privadas. Segundo um dos documentos<sup>21</sup> que justifica a mobilização, a criação dessa nova rede teria como objetivo:

constituir um projeto de televisão de interesse público, educativo, científico, social e cultural para a formação de todos os colombianos, em especial os jovens, caminhando para a consolidação democrática, permitindo ao sistema universitário público e privado o acesso a esse meio para o cumprimento das funções de formação, pesquisa e extensão.<sup>22</sup>

Além desses debates sobre formas de integração de canais de interesse público, há duas pautas que serão bastante recorrentes no país nos próximos anos: o plano trienal de desenvolvimento da TV e a digitalização da TV.

---

20. Ver documentos em <<http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/universitario>>.

21. Disponível em <<http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/universitario/motivos.pdf>>.

22. Tradução própria do original em espanhol: "El Canal Universitario Nacional constituye un proyecto de televisión de interés público, educativo, científico, social y cultural para la formación de todos los colombianos, en especial los jóvenes, encaminado a la consolidación de nuestra democracia, que le permite al sistema universitario público y privado, el acceso a este medio para el cumplimiento de las funciones de formación, investigación y extensión."

O chamado Plano de Desenvolvimento da TV 2008-2011<sup>23</sup> foi colocado em consulta pública pela CNTV a fim de receber propostas e juntar informações sobre o futuro da televisão, tanto sobre o sistema comercial como acerca do sistema público. No plano trienal anterior, de 2004-2007<sup>24</sup>, há um capítulo intitulado “Redesenhar o setor da TV pública”, em que são debatidos temas como maior integração entre os canais e maior transparência na gestão.

A outra pauta que ganhará os próximos anos é o debate sobre TV digital<sup>25</sup>. O país tem realizado seminários, congressos e outras reuniões para conhecer e discutir os formatos técnicos e as escolhas que irão formatar a TV em sua transição do formato analógico para o digital. Segundo informações da CNTV, a previsão é que o sinal analógico seja extinto até o final de 2019.

---

23. No original em espanhol: “Plan de Desarrollo de la TV 2008-2011”.

24. Disponível em <[http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/plan\\_tv/plan\\_desa.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/plan_tv/plan_desa.pdf)>.

25. Mais detalhes em <<http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/tv%5Fdigital>>.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ESPANHA

*Jonas Valente*

### Resumo

O sistema público de comunicação espanhol combina um ator em âmbito nacional, a corporação Radio Televisión Española (RTVE), com serviços de organismos de radiodifusão ligados às comunidades autônomas do país, aglutinados em torno da Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (Fora).

Principal órgão do sistema, a RTVE explora serviços de comunicação por meio de duas companhias: a Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española (TVE), a quem cabe executar o serviço televisivo, e a Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (RNE), que provê o serviço radiofônico. Após passar por uma crise econômica e de identidade, a RTVE foi alvo de profunda reforma e transformada em corporação de titularidade estatal. Gerida segundo uma nova lei, a RTVE passou a contar com uma estrutura de gestão menos permeável às influências partidárias e governamentais e com um sistema de financiamento que privilegia a arrecadação por meio da venda de publicidade em detrimento das verbas orçamentárias.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Diferentemente do que ocorre em outros países da Europa, na Espanha a radiodifusão nasceu da iniciativa privada. Foi durante a Guerra Civil (1936-1939) que o Estado tomou para si o controle dos meios de comunicação próprios. Em 1937, a Rádio Salamanca foi declarada a primeira rádio nacional e passou a servir aos interesses do regime do general Francisco Franco Bahamonde (Ibarra, 2008). Nos anos seguintes, até o fim do regime franquista, foi montado um aparato de comunicação pública para atender à necessidade de legitimação do regime ditatorial (Bustamante, 2006).

A televisão se estabeleceu como atividade regular em 1956, com a criação da Televisión Española (TVE). A década de 1960 marcou a expansão do sistema, seja na ampliação do alcance dos sinais para outras regiões e territórios do país, como as ilhas Canárias, Valência e Galícia, seja no incentivo ao consumo de aparelhos de televisão. No entanto, essa disseminação enfrentou dificuldades por causa do empobrecimento da população provocado pelos longos anos de conflito.

Ao final dessa década, o sinal foi expandido para áreas urbanas como Barcelona e Madri, onde a maioria (cerca de 80%) da população possuía já televisores. Nesse período foi inaugurada a segunda emissora pública, a La 2, voltada a conteúdos culturais mais aprofundados. No entanto, segundo o Ministério da Educação e Ciência espanhol<sup>1</sup>, a consolidação da emissora só ocorreu na década de 1970, quando passou a seguir um modelo de financiamento baseado nas receitas de publicidade. Em 1973 a Radio Nacional de España (RNE) e a Televisión Española (TVE) fundem-se para dar origem à RTVE.

Após ter sido um importante instrumento de sustentação do regime franquista, a TVE passou por grandes mudanças durante o processo de democratização do país a partir da segunda metade da década de 1970. Na década de 1980, foi aprovado o Estatuto de la

---

1. Conforme portal institucional do Ministerio de Educación y Ciencias na web: <[www.mec.es](http://www.mec.es)>.

Radio y la Televisión (Lei nº 4), primeiro diploma legal voltado para a radiodifusão na Espanha. A partir da democratização política, houve uma grande pressão pela autonomia das comunidades, que acabou se estendendo ao sistema de rádio e televisão. Como a TVE não possuía condições de garantir canais locais, foi aprovada a Ley de Terceros Canales em 1983 para garantir a criação de emissoras em comunidades como o País Basco.

Em 1989, foi criada a Federación Nacional de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (Forta) para estimular a cooperação entre os canais de comunidades autônomas e ajudá-los no cumprimento de seus objetivos. Constituída como associação civil sem fins lucrativos, a federação subsidia cotidianamente a atividade das emissoras e as representa nos debates nacionais acerca da radiodifusão pública. Apesar de seu caráter federativo, ela vem se constituindo como uma verdadeira terceira cadeia, compartilhando direitos de transmissão de eventos esportivos, filmes e outras produções. Em âmbito local, o serviço público é oferecido por dezesseis organismos de radiodifusão que transmitem TV e rádio nas comunidades autônomas. Desse total, doze entes operadores estão organizados na Forta. A gestão de cada um dos organismos apresenta variações, mas em geral reproduz o modelo dotado de conselhos diretores e instâncias de assessoria e controle.

No final dos anos 1980 nasceram as duas primeiras cadeias privadas da Espanha: Antena 3 e Tele 5, esta última de propriedade do italiano Silvio Berlusconi.<sup>2</sup> A partir desse novo cenário, foi instituído um acordo entre as emissoras para utilizar como referência de êxito os índices de audiência, cuja medição passou a ser feita por um instituto criado para essa finalidade. Ambas as emissoras apostaram nas telesséries, especialmente comédias, e em formatos consagrados em outros países, como *reality shows*.

Durante a década de 1990, a RTVE foi perdendo força gradativamente enquanto as cadeias privadas e a televisão paga (por

---

2. Presidente da Itália e empresário, Berlusconi ergueu um império de empresas de comunicação em seu país e se expande para outros.

satélite e cabo) aumentaram sua presença. De 1992 a 2005, as emissoras TVE 1 e 2 perderam, respectivamente, 12 e 7 pontos de audiência. A derrocada foi causada pelo governo do Partido Popular (1996-2004), que gerou um endividamento de mais de 600 milhões de euros enquanto as subvenções estatais não superavam 5% das despesas (Bustamante, 2006).

Nos primeiros anos dessa década foi criado um comitê de especialistas para avaliar a situação da rádio e televisão públicas, dando início a um processo de reforma no setor. A partir da constatação de que a situação da RTVE era insustentável por causa da queda de audiência e dos déficits acumulados das emissoras, decidiu-se pela criação, em 2006, de um Plano de Saneamento e Futuro, composto de uma série de alterações legais que resultaram na Ley de la Radio e Televisión de Titularidad Estatal (17/2006).

Ela transformou as emissoras na corporação RTVE, atualizando missão e objetivos e alinhando-as a uma nova concepção de gestão com base nos princípios da eficiência, eficácia e sustentabilidade. A recém-nascida Corporación RTVE se depara com grandes desafios ao ter de atuar com maiores restrições de financiamento estatal, encontrar um mercado mais congestionado a partir da criação das redes privadas Cuatro e La Sexta em 2006<sup>3</sup> e passar a ser locomotora do processo de migração para o sistema digital (Sánchez, 2006).

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

### 1. RTVE

#### *Rádio*

A corporação opera seis estações:

- uma generalista (RNE);
- uma especializada em jornalismo (Radio 5 Todo Noticias);
- uma especializada em música erudita (Radio Clássica);

---

3. Fundación Telefónica. *Tendencias 07 Medios de Comunicación*, 2007.



- uma focada em estilos de vanguarda (Radio 3);
- uma generalista voltada para a Cataluña (Radio 4);
- uma voltada para transmissão em território estrangeiro (Radio Exterior de España).

Através da RNE, a RTVE está presente nas dezessete comunidades autônomas da Espanha. Para se ter uma idéia da distribuição geográfica dessa infra-estrutura, é importante perceber que a RNE tem 56% de seu quadro de funcionários fora de Madri, onde se situa a sede da emissora, atendendo principalmente as 63 unidades emissoras.

### Televisão

No total, possui dois canais generalistas abertos de televisão: La Primera e La 2; seis canais temáticos: Canal Noticias 24h, Teledeporte, Canal Clássico, Clan, Parlamento e DocuTV; e dois internacionais: TVE Europa/Ásia/África e TVE América. Na plataforma digital são distribuídas seis programações: Canal Noticias 24h (especializado em notícias), Teledeporte (especializado em esportes), Canal Clássico (especializado em música clássica), Clan (de cunho infantil), Parlamento (voltada à cobertura do parlamento), DocuTV (especializada em documentários). A corporação ainda opera duas redes internacionais com foco nos continentes do planeta: a TVE Europa/Ásia/África e a TVE América.

No que diz respeito à centralização dessa estrutura, cerca de 34% do seu quadro de funcionários está espalhado nos dezessete centros territoriais de produção, isto é, em outras cidades que não a capital.

## 2. Forta

A Forta é formada por doze entes públicos de radiodifusão ligados a regiões autônomas da Espanha. Eles operam as emissoras Canal Sur (Andalucía), TPA (Principado de Astúrias), TVPC (Ilhas Canárias), TVCM (Castilla-La Mancha), TVAM (Madri), Aragón TV (Aragón), TVC (Cataluña), TVV (Valência), TVM (Múrcia), TVG

(Galícia), ETB (País Vasco), IB3 (Ilhas Baleares). Cada canal tem programação generalista e marcada por conteúdos regionais, em línguas próprias das comunidades (como o catalão) ou em castelhano.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

#### 1. RTVE

A RTVE tem independência do governo e da administração geral do Estado. É gerida (administrativa e politicamente) pelo Conselho de Administração, que exerce o papel de direção executiva através de seu presidente. Além dessa instância, há um Conselho Assessor e um Conselho de Informativos, o primeiro para subsidiar o Conselho de Administração nas decisões sobre os veículos do grupo e o segundo para discutir especificamente o jornalismo veiculado nas emissoras:

#### *Conselho de Administração*

Responsável pelo cumprimento dos objetivos gerais da corporação, pelo cumprimento dos princípios de programação estabelecidos e pela boa administração. Ele é responsável por nomear e acompanhar o trabalho dos diretores, promover mudanças básicas na organização, aprovar contas, relacionar-se com os outros organismos quando for necessário (cortes gerais, autoridade audiovisual, governo), entre outras funções. O órgão é formado por doze membros, todas pessoas físicas “com suficiente qualificação e experiência profissional”, com paridade entre homens e mulheres. As decisões são tomadas por maioria simples, exceto em aspectos em que se exija maioria qualificada pela lei ou pelo estatuto. A eleição é feita pelas Cortes Gerais, sendo oito escolhidos pelo Congresso dos Deputados e quatro pelo Senado. Dois dos integrantes eleitos pelo Congresso são propostos pelos sindicatos que representam os funcionários da RTVE.

Os candidatos propostos devem comparecer em audiência pública no Congresso e no Senado antes da eleição. A eleição requer

maioria de dois terços na câmara correspondente. O presidente é designado pelo Congresso, também por maioria de dois terços. O mandato é de seis anos, não renovável. As vagas que ficarem vazias por qualquer motivo serão cobertas também por eleição. O conselho de administração se renova parcialmente, metade a cada três anos.

Os membros do conselho de administração têm dedicação exclusiva e são remunerados pela função. Eles não podem ter interesses diretos ou indiretos em empresas audiovisuais, discográficas, de cinema, vídeo, imprensa, publicidade, informática, telecomunicações, serviços da sociedade da informação ou qualquer outro tipo de entidades relacionadas com o abastecimento de material e programas da RTVE e suas filiais.

Segundo a Ley de la Radio e Televisión de Titularidad Estatal, serão consideradas qualificadas para ocupar o cargo de conselheiro “as pessoas com formação superior ou de reconhecida competência, que tenham desempenhado durante um prazo não inferior a cinco anos funções de administração, alta direção, controle ou assessoria, ou funções de similar responsabilidade, em entidades públicas ou privadas, ou de relevantes méritos no âmbito da comunicação, experiência profissional, docente ou de pesquisa”.

### *Conselho Assessor*

Essa instância tem a prerrogativa de assessorar o conselho de administração nas orientações sobre a programação; informar sobre os critérios e normas para garantir o direito de acesso dos grupos sociais significativos; e propor e informar as linhas de programação e de admissão de publicidade. O conselho assessor se reúne no mínimo a cada três meses, convocado pelo conselho de administração. Seus membros não têm dedicação exclusiva nem recebem remuneração. É composto por três conselheiros indicados pelo Conselho Econômico e Social; dois, pelo Conselho de Consumidores e Usuários; um, pelo Ministério de Assuntos Exteriores; um, pelo Conselho da Juventude da Espanha; um, pelo Instituto da Mulher; um, pelas entidades representativas das pessoas com deficiência; um, pelo Conselho Geral da Emigração; um, pela Academia

das Artes e Ciências Televisivas; um, pela Academia das Artes Cinematográficas; um, pelo Conselho de Coordenação Universitária que seja especialista do mundo acadêmico em matérias de ciências sociais e comunicação; um, pelas entidades representativas dos anunciantes; e um, pelas entidades representativas de jornalistas de âmbito estatal.

#### *Conselho de Informativos (noticiários)*

São órgãos internos dos quais participam os profissionais da informação da RTVE. Tem o objetivo de zelar pela autonomia dos profissionais perante a direção, promover a independência editorial da corporação RTVE, informar a linha editorial e a programação informativa e participar da elaboração dos manuais de redação. A sua organização e funcionamento são aprovadas pelo conselho de administração, com a anuência dos jornalistas da RTVE.

#### *Órgão de recepção e encaminhamento de opiniões, críticas e sugestões*

Do ponto de vista do *accountability*, o sistema possui um órgão chamado Defensor do Telespectador e do Radiouvinte. Este é formatado com uma estrutura autônoma no interior do sistema, cujo objetivo é exercer a autocrítica da RTVE. A criação dessa função, em 2006, teve como objetivo apontar práticas e modos de trabalho que, no exercício da função de serviço público, não correspondem às demandas e necessidades dos telespectadores e ouvintes. O defensor serve como meio para aproximação com a cidadania: deve atender suas reclamações, sugestões e propostas; zelar pela proteção da infância e juventude e pelo respeito aos princípios de igualdade e não-discriminação; e promover o conhecimento dos direitos dos cidadãos como usuários dos meios de comunicação. Está vinculado à direção geral da RTVE, mas não recebe instruções de nenhuma autoridade para o exercício de suas funções. Presta contas ao conselho de administração e ao presidente pelo menos uma vez por trimestre. Anualmente, faz um relatório consolidado, formulando conclusões, recomendações e correções. Com base nesse relatório, o conselho de

administração instrui a direção da RTVE a respeito das medidas que devem ser adotadas.

Além dessas instâncias, há mecanismos de participação ou controle do sistema. Por exemplo, é papel das Cortes Gerais exercer o controle sobre a atuação da corporação, zelando especialmente pelo cumprimento das funções de serviço público. A RTVE deve apresentar a cada ano um relatório sobre a execução do mandato-marco e do contrato-programa, além de uma memória sobre o cumprimento da função de serviço público. O Tribunal de Contas faz o controle externo da atividade administrativo-financeira da RTVE.

Do ponto de vista da legislação, o modelo espanhol conta com uma série de instrumentos para regular o cumprimento do serviço público. O principal deles é o *mandato-marco*, que define os objetivos gerais da função de serviço público. Com vigência de nove anos, é definido e aprovado pelas cortes gerais (Congresso Nacional espanhol). Os objetivos específicos e a previsão orçamentária para execução do programa estão contidos nesse documento, que detalha um contrato-programa trienal celebrado entre o governo espanhol e a RTVE. Há ainda o mecanismo do art. 28 da lei que criou a corporação RTVE, que obriga a empresa a assegurar em sua programação “a expressão da pluralidade social, ideológica, política e cultural da sociedade espanhola” através da garantia de espaços específicos com formatos diversos e tempos fixados pelo conselho de administração ou pelo conselho assessor para grupos sociais e políticos significativos. Tal obrigatoriedade inclui a disponibilização de meios técnicos e humanos necessários à efetuação do que é chamado pela norma de “direito de acesso”.

## 2. Forta

A Forta possui uma estrutura que reproduz a de outros grupos estatais. A presidência é rotativa e muda a cada seis meses, sendo ocupada por cada um dos diretores-gerais dos entes públicos associados. A junta geral, órgão máximo de direção, é formada por

todos os diretores-gerais dos entes públicos associados. A secretaria geral é a responsável pela articulação entre as decisões das instâncias diretivas e as comissões de trabalho. É ela que executa os planos definidos pela junta geral.

As comissões de trabalho em funcionamento atualmente são: jurídica, econômico-financeira, comercial, de audiências, de compra de direitos de produção estrangeira, de informativos, de esportes, técnica, de compras de direitos e produção de filmes, de programas e de implantação da TV digital terrestre.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O sistema de financiamento da RTVE é baseado em duas modalidades de fontes: ingressos comerciais e subvenções públicas. As subvenções são verbas orçamentárias ordinárias aprovadas pelo Parlamento. Até a reforma da RTVE, o grupo utilizou-se progressivamente do expediente do endividamento diante da escassez de subvenções estatais e da redução da arrecadação de publicidade, resultante da queda de audiência, especialmente durante a década de 1990 e início dos anos 2000. Entre 2000 e 2005, as emissoras tiveram um déficit anual entre 436 e 558 milhões de euros. A dívida acumulada em 2005 era de 7,5 bilhões de euros. Um exemplo da falta de racionalização alegada era o caso dos eventos esportivos, que ocuparam 12% do tempo, mas 33% dos custos de programação.

A disposição adicional 35 da Lei de Pressupostos Gerais do Estado (orçamento da União espanhola) previu a elaboração de um novo modelo de financiamento calcado na otimização dos recursos, no caráter plurianual e na reformulação da estrutura organizativa, territorial, de pessoal e dos meios. Foi ampliado o processo de liberalização com o aprofundamento das práticas comerciais, da supressão de garantias financeiras ilimitadas e da criação de mecanismos legais para que a subvenção estatal não ferisse a livre-concorrência.

Essas diretrizes concretizaram-se em um plano de saneamento da RTVE, que incluiu a redução drástica do quadro de funcionários com base num programa de demissão estimulada e a incorporação pelo Estado de parte da dívida da companhia. O novo modelo de arrecadação estabeleceu a meta de equilíbrio financeiro da corporação com a equiparação entre receitas próprias e despesas, cabendo ao Estado subvencionar por meio da *compensación por servicio público* apenas o necessário para cobrir eventuais déficits. Os valores dessa subvenção são estabelecidos trianualmente no contrato-programa e definidos anualmente no orçamento da União.

O endividamento é permitido apenas para resolução de déficits temporais do balanço de pagamentos<sup>4</sup>. Um sistema de contabilidade analítica garante a transparência financeira e permite determinar o custo líquido das atividades. Aliado a isso existe um controle econômico-financeiro sob responsabilidade da Intervenção Geral da Administração do Estado e do Tribunal de Contas. Esse controle é acompanhado de perto pelo Parlamento, que realiza audiências para averiguar os esforços de equilíbrio financeiro da corporação.

A atividade comercial é basicamente formada pela venda de espaços publicitários (95% das receitas dessa fonte de financiamento). A comercialização de direitos, no entanto, vem crescendo. Embora a participação no orçamento da RTVE ainda seja pequena, com apenas 30 milhões de euros, em 2005 foi registrado crescimento de 30% em comparação com o exercício anterior. Apesar da publicidade ter se tornado fonte central de recursos após a reforma, por determinação do governo a corporação deverá reduzir o tempo destinado a anúncios dos atuais onze para nove minutos em 2010.

No último ano anterior à reforma, em 2005, a RTVE teve um orçamento de 1,5 bilhão de euros, inferior ao ano anterior em 90 milhões de euros. As despesas foram de 1,4 bilhão de euros. Das receitas, os ingressos comerciais renderam 735 milhões

---

4. Ley de la Radio e Televisión de Titularidad Estatal, art. 31.

de euros, a subvenção estatal foi de 78 milhões de euros e o restante adveio do financiamento público. O resultado foi o incremento da dívida em 658 milhões de euros. O déficit real foi de 618 milhões de euros, 105 milhões a menos que 2004.

Em 2007, a corporação teve 1,21 bilhão de euros em receitas. Desse total, 433,6 milhões de euros são oriundos de subvenção estatal e o restante, de captação por meio de anúncios publicitários e venda de produtos e serviços:

### Proporção entre receitas de origem pública/governamental e negócios da RTVE (2007)



Fonte: RTVE.

O montante de recursos estatais teve como objetivo cobrir o déficit de 415,2 milhões de euros registrado no balanço financeiro. Entre as razões para o resultado negativo estiveram o aumento de 8% do custo com pessoal e a redução de 3% da captação de publicidade em relação ao previsto na projeção financeira apresentada para o ano (Noriaga, 2008).

## V. PROGRAMAÇÃO

A oferta de programação da RTVE tem distinções claras de acordo com o tipo de plataformas de distribuição do sinal. Na radiodifusão aberta analógica, a corporação mantém o modelo de emissoras generalistas de TV (La Primera e La 2). Já na plataforma digital são operados seis canais temáticos que abrangem do



jornalismo ao documentário. No caso da programação radiofônica, cada um dos canais é especializado em nichos temáticos (havendo também estações generalistas). Já os canais internacionais mantêm uma lógica de divisão por continentes, adequando uma seleção de conteúdos gerais produzidos pela corporação aos públicos das respectivas regiões do globo.

## 1. Rádio

Cada um dos canais de rádio do sistema RTVE foi formatado justamente em torno de um tipo específico de conteúdo, havendo, obviamente, algumas estações mais generalistas. A RNE 1, emissora generalista com maior alcance na Espanha, tem sua programação marcada por misturar divulgação informativa e variados gêneros musicais, incluindo artistas da chamada “música erudita”. Já o conteúdo disponibilizado pela Radio 5 Todo Noticias é focado em jornalismo e produção de informação cotidiana. A Radio Clássica veicula uma programação integralmente voltada para música erudita. Esta última é vista como um instrumento de educação musical da população espanhola. Em 2005 transmitiu 1.300 concertos ao vivo. A Radio 3 se especializa em músicas de estilo e conteúdo de vanguarda menos divulgadas nas rádios comerciais. Também privilegia a transmissão de *shows* ao vivo. Já a Radio 4 é mais generalista em sua programação, mas seus conteúdos estão predominantemente ligados ao foco regional, especificamente à cultura da região da Cataluña, com oferta integral em idioma catalão. Por fim, a Radio Exterior de España divulga programação cultural, informativa e musical por satélite, ondas curtas e internet.

## 2. Televisão

No sinal aberto, La Primera possui caráter generalista, mas com alguma ênfase na informação, no entretenimento e na ficção, havendo tendência em se aproximar mais do conteúdo produzido e transmitido pelas emissoras comerciais, principalmente quanto ao entretenimento. A segunda TV aberta, La 2, também generalista, possui maior

programação infanto-juvenil, com tendência a assumir um caráter mais de serviço público com características próprias, dando vazão a conteúdos culturais, informativos e educativos. Entre a programação dos canais fechados ou digitais há o Canal Noticias 24h: primeiro do sistema público especializado em notícias. Faz cobertura em tempo real dos fatos do país e transmite acontecimentos relativos ao Estado, como sessões do Parlamento e eventos da Casa Real. O Teledeporte também tem uma programação especializada, como o nome indica, de conteúdos esportivos. Transmite jogos ao vivo, veicula programas de jornalismo esportivo e recupera a história do esporte espanhol e mundial. Já o Canal Clássico é voltado à música culta e erudita, incluindo subgêneros contemporâneos. Transmite concertos e *shows*. O Clan Canal é especializado em programação infantil, com diversos tipos de conteúdo para pessoas de até 13 anos. Já o Parlamento é um canal com conteúdo direcionado integralmente para a cobertura dos assuntos do Parlamento. Por fim, o DocuTV – emissora especializada em grandes documentários separados por temas nos sete dias da semana: atualidades, viagens, ciência e tecnologia, cultura, artes, natureza e ecologia, sociedade e história.

### 3. Conteúdo internacional

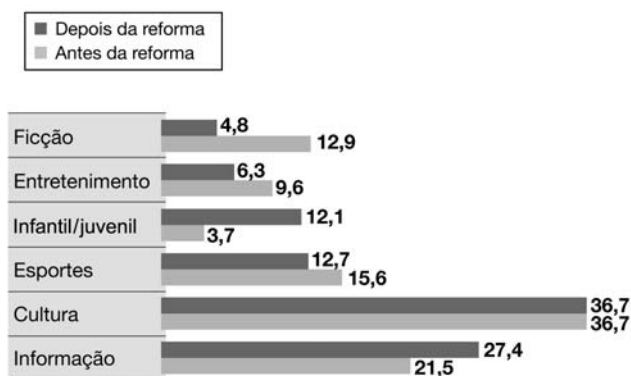
A programação internacional sustenta conteúdo específico por meio de duas emissoras e suas grades: a TVE Europa/Ásia/África, que reúne informações produzidas nos diversos canais da RTVE para divulgar o país nesses três continentes, e a TVE América, que reúne um apanhado dos melhores conteúdos (ou pelo menos os mais bem cotados) da programação da RTVE e retransmite para o continente americano, seja na sua porção latina, seja na anglófona.

### 4. Reforma da programação

As grades de programação e a produção de conteúdo têm sido pauta de intenso debate desde 2005. Nesse período (2005-2006) iniciou-se uma reforma na gestão da programação da RTVE que

levantou uma série de questões nessa estrutura. Foi apontada uma grande dispersão na definição e execução da programação. Um exemplo dos problemas encontrados foi a inexistência de diretores dos canais que respondessem por seus resultados como um todo. Também houve cobrança da falta de visão sobre a rentabilidade dos conteúdos veiculados. Para a programação televisiva, o informe do conselho – acerca da reforma – indicou a necessidade de ampliar a presença de conteúdos jornalísticos e infanto-juvenis e reduzir o percentual de entretenimento e ficção.

### Mudanças estipuladas na proposta de reforma (quanto ao percentual de transmissão por gênero televisivo)



Fonte: RTVE.

Em 2005 o gênero predominante na TVE foi informação, não somente no canal 24h como no Primera. No La 2 há um equilíbrio maior entre este gênero, a ficção e os esportes. A presença de um canal específico para música clássica converte esse tipo de conteúdo no terceiro mais veiculado pelas emissoras da TVE. Quanto à origem da produção, nota-se uma presença considerável de programas externos nas duas principais emissoras. Na Primera, 31,44% da programação foi composta por conteúdos externos, enquanto na La 2 esse índice chegou a 39,5%. Destaca-se aí a presença forte de seriados norte-americanos.

Na perspectiva mais geral, em junho de 2007, o conselho de administração publicou documento com os princípios básicos de programação da RTVE. Segundo o texto, o elemento distintivo da corporação está na prioridade absoluta da informação, como algo “objetivo, veraz, plural e independente de qualquer grupo político, econômico ou de pressão”, sendo para isso fundamental a separação muito clara entre informação e opinião. Ele indica como prioridade potencializar os programas informativos e mantê-los como referência inquestionável na sociedade de debate público e estímulo à reflexão. O documento também sublinha o papel da RTVE na divulgação dos valores constitucionais, especialmente a vigilância contra qualquer tipo de conteúdo que contenha racismo ou xenofobia, bem como a representação na programação de grupos minoritários.

Em 2007, apesar da redução de audiência em relação ao ano anterior, os telejornais mantiveram bom desempenho, especialmente o Telediario Matinal e o España Directo. No horário nobre, o programa *Tengo una Pregunta* vem obtendo índices altos de audiência, apostando em entrevistas baseadas em questões de cidadãos espanhóis, e não apenas de jornalistas, como é comumente utilizado nesse tipo de atração. Já na faixa da noite, programas culturais, como o *59 Segundos*, ou de grandes reportagens, como o *Hora Cero*, vêm perdendo espaço para a programação das redes privadas, especialmente os *reality shows* e seriados.

Por fim, é importante ressaltar que a TVE também sustenta um papel de fortalecimento da indústria audiovisual espanhola. Segundo dados do Informe 2005, cerca de 65% dos recursos destinados ao cinema espanhol são oriundos dos aportes da corporação. Em 2005, esses somaram 37 milhões de euros no apoio a 90 produções, sendo 58 longas-metragens de ficção, 3 longas de animação, 25 documentários, 1 filme para TV e 3 curtas. Do total de filmes exibidos nas emissoras Primeira e La 2, 30% foram películas de origem espanhola. Os programas informativos da TVE somaram em 2005 quase 4.000 horas. Isso representa nas grades de La Primera e La 2 aproximadamente 22% da programação total.

No que diz respeito à aceitação dos canais televisivos pelo cidadão, nas décadas de 1990 e 2000, houve uma profunda mudança na divisão de audiência no setor televisivo espanhol, marcada pelo declínio da RTVE, equilíbrio das emissoras autonômicas e ascensão das redes privadas. Em 1991, a TVE atingia, com suas duas redes, 57% da atenção do público. Entre esse ano e 2007 o grupo experimentou uma queda drástica desse índice para apenas 22% de participação na audiência. As emissoras autônomas mantiveram-se entre os 15% e os 17%, obtendo pequeno ganho. Já os grupos privados expandiram sua presença de 27% para 49%. A tabela abaixo mostra o detalhamento dessa disputa, que pode também ser mais bem visualizado no gráfico da página seguinte.

### Disputa por audiência entre 1991 e 2007 (televisão)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>TVE</b>	57,2	45,5	39,4	37,4	36,8	35,9	34,0	34,4	33,0
<b>Autonômicas*</b>	15,5	16,5	15,6	15,2	15,4	15,5	17,4	16,5	16,3
<b>Privadas**</b>	26,9	37,2	44,4	46,6	46,8	47,3	46,7	45,5	46,2

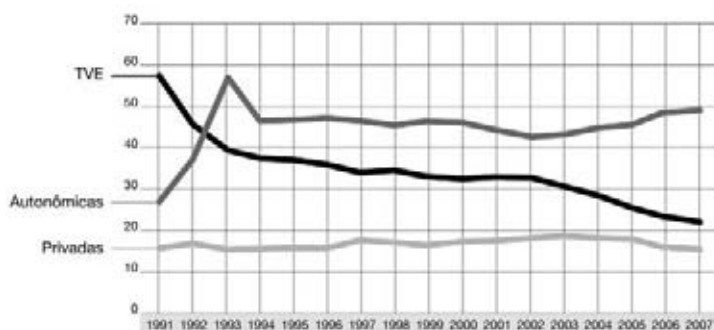
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>TVE</b>	32,4	32,6	32,4	30,6	28,2	25,4	23,3	22,0
<b>Autonômicas*</b>	17,0	17,2	17,9	18,4	17,7	17,6	15,6	15,3
<b>Privadas**</b>	46,3	44,2	42,9	43,3	45,0	45,5	48,7	49,3

\* Autonômicas – todas as televisões das comunidades autônomas.

\*\* Privadas – Telecinco, Antena 3 e Canal +.

**Fonte:** Fundación Telefónica. *Tendencias 06 Medios de Comunicación.*

## Disputa por audiência entre 1991 e 2007 (televisão)



Após a reforma, as emissoras da RTVE têm brigado para recuperar a audiência. Nos últimos meses de 2007, a La Primera conseguiu alcançar o segundo lugar, com 17,2%, experimentando bom desempenho em esportes e programas jornalísticos. Na liderança, em posição estável, está a Tele 5 (20,5%). Em seguida, com praticamente o mesmo índice, vêm Antena 3 (16,9%) e, um pouco mais abaixo, o Forta (14,6%). Abaixo dos 10% estão o Cuatro (7,8%), a outra emissora de RTVE La 2 (5%) e La Sexta (4,9%).

Se tomada a audiência conjunta das duas emissoras da RTVE, o sistema público é o principal grupo visto pela população espanhola. Mas, se feita uma comparação entre *share* dos operadores públicos e privados, os primeiros ficam com cerca de 36,6% contra 50% das televisões comerciais.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

A principal discussão na Espanha de 2007 em diante foi a renovação do *mandato-marco* e do *contrato-programa* da TVE. O primeiro é aprovado pelas Cortes Gerais e define as diretrizes gerais da RTVE para um período de nove anos, a exemplo da Carta Real britânica. O segundo, celebrado entre a corporação e o governo espanhol, detalha o *mandato*, estabelecendo as obrigações da primeira em termos de programação e financiamento para os próximos três anos.

Em 12 de dezembro de 2007 o novo mandato foi aprovado no Senado em votação apertada (115 a 114). Entre os objetivos definidos estão a contribuição para os valores constitucionais, a coesão territorial, a defesa da independência, do pluralismo, da imparcialidade e do rigor na informação, a promoção da igualdade entre mulheres e homens, a proteção da infância e da juventude, a defesa das pessoas com deficiência, a difusão do castelhano e línguas co-oficiais e a promoção da sociedade da informação.

Uma das principais polêmicas da discussão sobre o *mandato* foi o tempo-limite de publicidade. As emissoras privadas pressionaram por uma redução e conseguiram inseri-la no texto final, segundo o qual o limite cairá de doze para onze minutos por hora. O governo de José Luis Zapatero já se comprometeu, durante campanha eleitoral, a diminuir no contrato-programa esse índice para nove minutos ainda em 2008. Com o anúncio da proposta do presidente francês Nicolas Sarkozy de acabar com esse tipo de receita nas emissoras públicas de seu país, as televisões comerciais espanholas emitiram declarações cobrando atitude semelhante. O texto final também prevê ajustes dos percentuais de veiculação de produção própria da RTVE e das horas mínimas de gêneros a serem veiculados. Durante o período de discussão do mandato, e com o clima acirrado pelas eleições presidenciais de 2008, abriu-se um grande debate público entre os partidos de situação (PSOE) e oposição (PP). Os opositores vêm acusando os veículos da corporação de parcialidade, tendo apresentado denúncias sobre programas, a ponto de pedir a derrubada do diretor de informativos da empresa. A crítica chegou ao período eleitoral e o candidato da legenda, Mariano Rajoy, se recusou a participar de debates nas emissoras. Já os governistas defenderam a RTVE e afirmaram que o novo mandato é um avanço da garantia da independência das emissoras. Apesar da vitória dos socialistas na aprovação do mandato, a polêmica pressionou a corporação a assumir o compromisso de mudanças na sua cobertura jornalística, visando melhorar o seu jornalismo no intuito de produzir uma informação mais “completa e veraz”, nos dizeres de um dirigente.





## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

O sistema público de radiodifusão dos Estados Unidos é composto por uma complexa teia de organizações que atuam em diversos segmentos como rádio, televisão e internet, além de produção e distribuição de conteúdo. Há também alguns organismos financiadores que não estão necessariamente ligados à produção, mas exercem papel importante na organização do sistema. A mídia pública está presente em todos os Estados do país com uma estrutura fortemente baseada em estações locais autônomas, integradas por “redes” nacionais responsáveis por gerar o intercâmbio do conteúdo em rede nacional [como a Public Broadcasting Service (PBS) e a National Public Radio (NPR)]. Além das organizações de distribuição, há um terceiro organismo, chamado Corporation for Public Broadcasting (CPB), que não produz, não transmite, nem distribui conteúdo: sua função é receber recursos financeiros, principalmente por meio de fundo governamental, e repassar para as organizações de radiodifusão, seguindo critérios preestabelecidos. Há ainda outras organizações, como a American Public Media (APM), distribuidora de conteúdo radiofônico; a Public Radio International (PRI), produtora e distribuidora; e a Independent Television Service (ITVS), financiadora de produção independente.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Nos Estados Unidos da América, o debate sobre a importância da criação e manutenção de uma comunicação pública não-comercial está presente desde o surgimento das primeiras estações de rádio. Entretanto, diferentemente do que ocorreu em outros países, no caso norte-americano a participação do Estado foi menos ostensiva e se deu basicamente como regulador, isto é, mediador de interesses e conflitos. Os investimentos de origem comercial (por meio da emergente indústria de eletrônicos, empresas de telégrafo etc.) e não-comercial (oriundos de fundações, universidades ou governos estaduais) para o rádio e para a televisão ocorreram paralelamente, embora em dimensões quantitativas bastante díspares. Apesar da predominância de investimento da iniciativa privada na radiodifusão comercial (principalmente na televisão) e sua consequente expansão, as estações de caráter educativo também conseguiram crescer de forma expressiva no país, notadamente a partir de 1967. Em meados da década de 1970, as emissoras de rádio e TV já representavam cerca de 25% de todas as estações americanas (Sterling e Kittross, 2002, p. 423).

Até o início dos anos 1960 as emissoras de rádio e TV tinham caráter predominantemente local e operavam com orçamento inexpressivo. Havia poucos programas nacionais e escassos recursos. Durante aquela década, juntamente com a expansão do número de estações educativas FM e TV, cresceu também a mobilização entre as emissoras e renasceu o debate sobre a função educacional da radiodifusão<sup>1</sup>. Neste momento, as rádios e TVs de caráter educacional se articularam em torno de algumas organizações nacionais como a National Educational Television (NET) e a National Association of Educational Broadcasters (NAEB). Paralelamente a isso, havia a ação de algumas fundações, como a Fundação Ford e

---

1. Algo que ocorrera anteriormente no processo de estruturação do rádio, mas perdera força nos anos posteriores que antecederam o surgimento da TV.

a Fundação Carnegie, que investiam em projetos que envolviam educação e chamavam a atenção para a importância de se construir um modelo de comunicação alternativo ao modelo comercial que crescia vertiginosamente.

Em 1965, a Fundação Carnegie, por meio de sua comissão sobre televisão educacional, publicou o relatório *Public television: a program for action*. Entre as recomendações finais constavam: criação de uma corporação para receber e redistribuir fundos do governo e de outras fontes; sustentação de, no mínimo, duas organizações nacionais de radiodifusão e muitas outras organizações locais de produção; criação de fundos não sujeitos a cortes pelo governo, oriundos de 2% a 5% de imposto sobre a comercialização de aparelhos de TV (Sterling e Kittross, 2002, p. 424).

O relatório teve expressiva circulação e recebeu ampla atenção em diversas instâncias políticas e civis do país. No mesmo ano, o Congresso Nacional norte-americano aprovou o *Public Broadcasting Act of 1967*<sup>2</sup>, lei que criou a Corporation for Public Broadcasting (CPB), uma corporação com formato de “agência”, com autonomia administrativa. O conselho de diretores da CPB era nomeado pelo presidente dos Estados Unidos e aprovado pelo Congresso e sua principal função era gerenciar recursos financeiros (principalmente os provenientes do governo) para fomentar a radiodifusão pública<sup>3</sup>.

A sustentação da CPB nos anos seguintes enfrentou incertezas e oscilações da receita oriunda dos recursos públicos; intervenções políticas por meio de cortes orçamentários e descontentamento, por parte dos radiodifusores não-comerciais, quanto à centralização de recursos. Até o final da década de 1960 a CPB não conseguiu atingir todos os seus propósitos, embora a sua existência já significasse avanço no que diz respeito à integração de um sistema

---

2. Texto da lei disponível em <<http://www.cpb.org/aboutpb/act/>>.

3. Embora a criação da CPB tenha sofrido influências claras do relatório Carnegie, parte significativa das recomendações contidas nesse documento nunca foram de fato aplicadas, como manter impostos ou orçamento independente para a radiodifusão pública.

público de radiodifusão. Nos anos seguintes surgem, com base na iniciativa das próprias estações locais, duas novas organizações nacionais, responsáveis por concretizar a integração do sistema de radiodifusão: a PBS, em 1969, que aglutinava as estações de TV, e a NPR, em 1970, que reunia as estações de rádio. Tanto a PBS como a NPR são organizações não-comerciais cujo objetivo principal é distribuir conteúdo televisivo e radiofônico, respectivamente, em nível nacional. Essas duas organizações não estão subordinadas à CPB. De modo prático, ambas funcionam como redes para a interconexão entre as estações locais, embora não sejam necessariamente canais com programação própria. É importante também ressaltar que as estações locais não estão subordinadas à NPR ou à PBS: na verdade, são as estações locais que constituem e comandam a PBS e a NPR. Além da CPB, como importante fundo financeiro governamental, e da PBS-NPR, como espaços para a circulação nacional de conteúdo, foram criadas, nas décadas seguintes, outras organizações supralocais com funções vinculadas à produção, distribuição e financiamento de conteúdo televisivo e radiofônico. Essa complexa teia compõe o que podemos chamar hoje de “sistema norte-americano de radiodifusão pública”.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

O sistema de radiodifusão pública estadunidense é composto por mais de 1.200 organismos, sendo aproximadamente 860 estações locais de rádio, 360 estações locais de TV e 35 organizações voltadas para produção, distribuição, promoção ou financiamento da radiodifusão pública.<sup>4</sup> É uma estrutura baseada principalmente nas estações locais de radiodifusão, mas há também os organismos supralocais que atuam no funcionamento integrado do sistema. Nessa estrutura, os atores podem ser classificados em

---

4. Números estimados a partir de dados da NPR, PBS e CPB.

seis categorias: estações locais de rádio; de TV; provedoras nacionais de programação; produtoras/distribuidoras de conteúdo; financiadoras; e associações.

## 1. Estações locais de rádio

Segundo dados da NPR, hoje são cerca de 860 em funcionamento. Estão presentes em todo o território estadunidense e gozam de autonomia. A atuação e a transmissão dessas estações se dão predominantemente em âmbito local. Prioritariamente, produzem conteúdo próprio e, secundariamente, transmitem ou recebem conteúdo de redes como a NPR ou de outros produtores independentes. A maioria dessas estações opera em frequência modulada (FM).

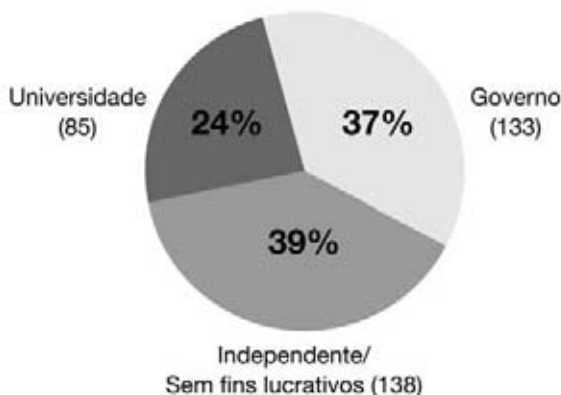
## 2. Estações locais de TV

Cerca de 360 estações locais estão em operação e atingem todo o território estadunidense, conforme dados da CPB. Esse conjunto de estações opera através de aproximadamente 180 concessões (licenças) não comerciais ou educacionais.<sup>5</sup> Brooks e Ondrich (2006, p. 105) sintetizam graficamente essa estrutura de distribuição, utilizando dados da CPB de 2004:

---

5. Estes são números estimados, já que as informações institucionais na página eletrônica da CBP afirmam existir "mais de 350 estações (ver em <<http://www.cpb.org/aboutpb/faq/stations.html>>) ao mesmo tempo em que há documentos da corporação que apontam dado um pouco mais exato. Por exemplo, no documento "Request for Proposals Corporation for Public Broadcasting" afirma-se existirem 361 estações de TV operando com 177 licenças (p. 2, disponível em <[http://www.cpb.org/grants/tvchannelstudy/tvchannelstudy\\_rfp.pdf](http://www.cpb.org/grants/tvchannelstudy/tvchannelstudy_rfp.pdf)>).

## Tipos de estações públicas de televisão



Fonte: Brooks e Ondrich, 2006.

De acordo com os autores, das 138 estações de TV que chamam de independente, isto é, não vinculadas às universidades ou ao governo, 39 operam apenas TV. As restantes operam TV e rádio simultaneamente<sup>6</sup>.

### 3. Provedoras nacionais de programação

São organizações cuja função é colocar as estações locais de rádio e TV em rede. A estrutura das provedoras é prioritariamente voltada para a transmissão de conteúdo ou fomento à produção, sem executar necessariamente essa produção. Fundamentalmente, adquirem programas das estações locais e os vendem para as estações afiliadas. Também abrem editais oferecendo recursos para

6. No caso específico da PBS, que representa a maior "associação/rede" do sistema público de TV, possui 355 estações afiliadas (que estão contidas nas 360 estações contabilizadas pela CPB) operando através de 168 concessões (licenças) não-comerciais ou educacionais. Dessas 168 concessões, 86 são operadas por organizações comunitárias, 56 por faculdades/universidades, 26 por órgãos vinculados a governos estaduais e 6 por organizações educacionais ou órgãos municipais (ver em <[http://www.pbs.org/aboutpbs/aboutpbs\\_corp.html](http://www.pbs.org/aboutpbs/aboutpbs_corp.html)>).

projetos de produtores independentes. As produções podem ser colocadas em rede e adquiridas pelas estações locais. Duas organizações assumem mais intensamente esse papel: NPR, no caso de conteúdo radiofônico, e a PBS, para conteúdo televisivo. A PBS, especificamente, não produz conteúdo, apenas organiza o conteúdo em rede. A NPR tem a mesma função, embora, paralelamente, produza conteúdo por conta própria, que também é disponibilizado na rede. Ambas funcionam como redes nacionais de programação<sup>7</sup>, integrando o conteúdo das estações locais. Tanto a PBS quanto a NPR são estruturalmente compostas pelas estações-membros (estações associadas). Sobretudo, essas duas organizações “servem” às estações – como institucionalmente se definem. Cada região ou cidade possui um canal para sua TV local e insere, por exemplo, a marca PBS, identificando-se como afiliada, mesclando programação local e aquela disponibilizada pela PBS. Em termos práticos, a PBS não possui um canal nacional. Ela se torna “nacional” enquanto “marca” que identifica a TV local como sua afiliada.

#### 4. Produtoras/distribuidoras de conteúdo

Alguns organismos não atuam como veiculadores de programação, mas produzem conteúdo e distribuem para as estações locais. Atuam como organizações suplementares para o funcionamento da rede. Exemplos: American Public Media (APM), produtora e distribuidora de conteúdo radiofônico; Public Radio International (PRI), produtora e distribuidora de conteúdo radiofônico, com ênfase no intercâmbio de conteúdo internacional; American Public Television (APT), entre outras.

#### 5. Financiadoras

Essas organizações disponibilizam recursos financeiros para viabilizar a produção e distribuição de conteúdo no sistema. A

---

7. Não necessariamente “canais”; por exemplo, embora possa aparecer eventualmente o “canal PBS” no *dial* do televisor, ele é, na verdade, um canal local afiliado à PBS.

principal entidade é a Corporation for Public Broadcasting (CPB), que conta com fundo governamental e sustenta parte do orçamento de estações, produtoras e distribuidoras. Legalmente, a CPB não pode operar ou produzir conteúdo: sua função foi e continua sendo concentrar os recursos oriundos principalmente do erário e gerenciá-los de modo criterioso e transparente. Sua missão é assegurar a existência de um sistema público de rádio e TV, em nível local e nacional, com ênfase nos temas vinculados à educação. Além da CPB, há organizações menores com função similar, como a Independent Television Service (ITVS), voltada para o financiamento e promoção de produção independente. Nessa categoria também devem ser incluídas tradicionais fundações não governamentais de fomento<sup>8</sup>.

## 6. Associações

Além das estações, distribuidoras de programação, produtoras e financiadores, outra categoria relevante de organização que compõe o sistema são as associações que agem em defesa da radio-difusão pública. Essas entidades geralmente atuam politicamente na defesa dos interesses dos atores do sistema, produzindo ações de *advocacy* ou prestando consultorias e suporte, principalmente às estações locais de rádio e de TV. São organizações como a National Association of Broadcasters (NAB), a National Federation of Community Broadcasters (NFCB), a Association of Public Television Stations (APTS), entre outras.

## III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A característica difusa do sistema público norte-americano se repete em sua estrutura de controle, caracterizada pela fragmentação. As decisões sobre o formato de programação e o cotidiano das

---

8. Como a Fundação Ford, Fundação MacArthur, Fundação Carnegie, The Kresge Foundation, entre outras.



transmissões ocorrem nas estações e com seus respectivos gestores, que atuam independentemente um dos outros. O gerenciamento da rede se dá principalmente no âmbito da PBS e da NPR. Parte do gerenciamento e as decisões sobre recursos financeiros são feitas no âmbito dos financiadores, principalmente o maior deles, a CPB.

Nos tópicos seguintes, será feito um delineamento geral das formas de gestão que caracterizam hoje o sistema, que podem ser sintetizadas na descrição de algumas das suas organizações mais proeminentes.

## 1. CPB

O conselho diretor da CPB é composto por nove membros, indicados pelo presidente da República, mediante aprovação do Senado, dos quais não mais que cinco podem ser integrantes do mesmo partido político. Devem ser cidadãos americanos com atuação reconhecida nos campos da educação, cultura, direitos civis, artes e comunicação. A lei recomenda que o conselho tenha representatividade regional, profissional e ocupacional, com pessoas experientes ou com capacidade adequada para cumprir as responsabilidades exigidas pela corporação. Depois de indicado e aprovado, cada membro tem um mandato de seis anos. Anualmente, os membros escolhem entre si um presidente e um vice-presidente com funções de coordenação da instância. Criada pelo Congresso norte-americano, a CPB é uma entidade independente e sem fins lucrativos. Isto é, tem autonomia em relação à estrutura administrativa governamental – principalmente em relação ao poder Executivo.

## 2. PBS

A principal instância que define as políticas gerais e diretrizes da PBS é o conselho diretor, composto por 27 membros, dos quais 14 representantes das estações-membros, 12 do público geral e o presidente da PBS. Os representantes das estações-membros são indicados internamente por cada uma das estações afiliadas. O presidente da PBS, responsável por gerenciar as atividades executivas

da corporação, e os diretores-gerais, isto é, os doze representantes da sociedade civil, são eleitos pelo próprio conselho diretor. Os conselheiros indicam ainda dois nomes entre eles para ocupar a vice-presidência do órgão.

### 3. NPR

O conselho diretor da NPR é a instância máxima da organização. É responsável por definir as políticas e prioridades gerais, monitorar o desempenho do gerenciamento da organização e supervisionar os assuntos financeiros. O conselho é constituído por 17 membros, dos quais 10 são representantes de estações-membros (que constituem a rede NPR) eleitos internamente em cada unidade local e os 7 restantes – o presidente da NPR, o presidente da Fundação NPR e mais 5 membros proeminentes do público –, selecionados pelo conselho diretor e confirmados pelo conjunto de representantes das estações-membros. O presidente da NPR, com função executiva, é eleito pelo conselho diretor.

### 4. Estações locais de rádio e de televisão

O modo de gerenciamento das estações locais de rádio e de TV é heterogêneo. Cada organização tem autonomia para definir seu modelo. Geralmente, quem determina o conselho diretor e os gerentes desses veículos são as fundações civis, universidades, faculdades e organizações não governamentais que estão por trás de cada estação. De modo geral, existe um conselho com integrantes (*trustees*) dessas organizações não governamentais que se reúne periodicamente para definir as políticas e diretrizes da estação. Essas reuniões são presididas por um diretor eleito entre os membros do conselho. Há casos em que o conselho mantém vagas para membros externos à organização, nomeados por indicação e aprovação dos conselheiros. Normalmente, são pessoas de destaque nos campos da cultura, educação, comunicação ou cidadãos da comunidade onde o veículo atua.

Em algumas estações, há um conselho de cidadãos da comunidade, nomeados pelo conselho curador ou pela organização civil. Esses conselhos de cidadãos costumam ter funções consultivas, isto é, sem poder de decisão<sup>9</sup>. Nem todas as estações locais possuem ouvidorias ou um cargo específico nesse sentido. Mas mesmo aquelas que não possuem “conselhos consultivos de cidadãos” realizam encontros abertos aos cidadãos que cumprem função semelhante: fazer a estação ir ao encontro dos anseios civis e do interesse público.

Por fim, vale ressaltar um mecanismo bastante difundido no país: o *ombudsman*. Organismos nacionais, como a NPR e a PBS, possuem *ombudsmans*, escolhidos para mandatos fixos, com regras previamente estabelecidas. Geralmente, o nome indicado é submetido à aprovação das instâncias decisórias de cada organização.

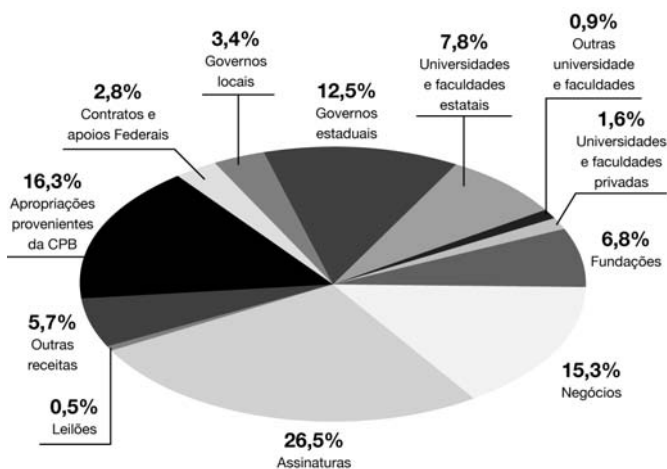
#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

Os recursos financeiros que sustentam o sistema público norte-americano provêm de variadas fontes: fundo governamental gerenciado pela CPB; doações de fundações civis; doações de cidadãos; doações de empresas privadas; e comercialização de conteúdo entre os membros da rede ou com emissoras de outros países. O gráfico da página seguinte mostra as proporções (em percentual) da receita obtida para a radiodifusão pública no exercício de 2005 (em milhões de dólares).

---

9. Como exemplo deste último caso, ver “New York Public Radio” em <<http://www.wnyc.org/about/cab>>.

### Receita do sistema público estadunidense no exercício de 2005 (em milhões de dólares)



Apropriações provenientes da CPB	16,3%	390.000
Contratos e apoios Federais	2,8%	66.005
Governos locais	3,4%	81.886
Governos estaduais	12,5%	300.318
Universidades e faculdades estatais	7,8%	187.013
Outras universidades e faculdades	0,9%	20.834
Universidades e faculdades privadas	1,6%	38.708
Fundações	6,8%	163.050
Negócios	15,3%	365.600
Assinaturas ( <i>subscribers</i> )	26,5%	633.875
Leilões	0,5%	11.189
Outras receitas	5,7%	136.750
<b>Total de recursos</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.395.228</b>
<b>Total de recursos de origem federal</b>	<b>19,0%</b>	<b>456.005</b>
<b>Total de recursos de origem não-federal</b>	<b>81,0%</b>	<b>1.939.223</b>

Fonte: CPB. *Public Broadcasting Revenue Fiscal Year 2005.*

Nota-se que os maiores percentuais de receitas são *subscribers* (quando o cidadão se associa à uma estação local e faz doações), com 26,5%; apropriações provenientes da CPB (fundo governamental gerenciado pela CPB), com 16,3%; e negócios (venda de conteúdo produzido pelas estações locais/ produtoras para outros agentes do sistema e para emissoras internacionais, além de exposição de marcas de empresas privadas como apoio cultural), com 15,3%. Juntos, esses três modos de financiamento perfazem quase 60% da receita total.

O fundo gerenciado pela CPB foi instituído pelo Congresso Nacional norte-americano através do *Broadcast Act*, em 1967, e possui uma rubrica anual no orçamento federal sob a forma de um “fundo para a radiodifusão pública”, repassado à CPB, responsável por seu gerenciamento. O fundo não provém de um imposto específico e não possui valor fixo: o valor é definido pelos parlamentares, anualmente. A tabela da página seguinte mostra a evolução da receita desde a sua implantação (em 1969) até 2005.

Ano fiscal	Receita do fundo governamental (em milhões de dólares)
1969	5,0
1970	15,0
1971	23,0
1972	35,0
1973	35,0
1974	50,0
1975	62,0
1976	78,5
1977	103,0
1978	119,2
1979	120,2
1980	152,0
1981	162,0
1982	172,0
1983	137,0
1984	137,5
1985	150,5
1986	159,5
1987	200,0
1988	214,0
1989	228,0
1990	228,4
1991	298,9
1992	327,3
1993	318,6
1994	275,0
1995	285,6
1996	275,0
1997	260,0
1998	250,0
1999	250,0
2000	260,0
2001	340,0
2002	350,0
2003	362,8
2004	377,8
2005	390,0

Fonte: CPB.

Os dados demonstram que, embora tenha havido um crescimento do valor nominal no decorrer dos anos<sup>10</sup>, isso não significa que há garantias de reajuste ou manutenção da receita de um ano para outro. Em 1992, por exemplo, o valor atingiu 327 milhões de dólares, porém, durante os oito anos seguintes, o fundo sofreu redução de até 20% em relação ao montante de 1992. Isso ocorreu, principalmente, por causa das mudanças das conjunturas políticas e governamentais. A disposição política de senadores em garantir mais recursos para a comunicação pública oscila de acordo com a correlação de força política do Congresso (Brooks, 2003, p. 555).

Como os recursos públicos federais são oscilantes e aquém da necessidade de sustentação do sistema, as estações locais e as redes (PBS, NPR) têm investido fortemente na captação de recursos por iniciativa própria. Anualmente, é realizada uma campanha para captar doações para o sistema, em nível local e nacional, quando todas as estações conclamam os cidadãos a contribuir e sustentar sua *local public station*. As organizações do sistema também aceitam doações da iniciativa privada<sup>11</sup>. Outras estratégias que vêm crescendo desde os anos 1990 são:

- a) maior atuação das organizações do sistema em estratégias de *marketing* em torno da marca “PBS” (enquanto produto de qualidade no mercado de comunicação);
- b) parcerias com empresas de comunicação (incluindo empresas privadas como a AOL);
- c) criação do selo PBS para produção de DVDs;
- d) vendas de licenças para o uso de produtos e de espaço em seu *website* (ver Hoynes, 2003a, p. 123; e 2003b, p. 48; Cook, 2003)<sup>12</sup>.

---

10. É importante levar em conta as correções monetárias realizadas por causa da inflação.

11. Como Toyota, Starbucks, Warner Home Video, Sony Music, Basf, Coca-Cola Company etc. Uma lista completa com valores pode ser consultada no *NPR Annual Report 2003*, em <<http://www.npr.org/about/annualreports/npr2003.pdf>>.

12. Mais detalhes no *PBS Financial Report 2006*. Disponível em <<http://www-tc.pbs.org/aboutpbs/content/annualreport/2006/2006FullFinancialHighlights.pdf>>.

Por fim, é importante ressaltar que, diante da mudança para o padrão digital de transmissão, o governo norte-americano abriu a possibilidade de comercialização de determinados serviços digitais que poderão ser oferecidos pelo sistema de radiodifusão pública, compreendidos como “serviços adicionais” ou “excedentes”. Isto é, poderá haver receita adicional quando o usuário pagar determinado valor para ter acesso a esses serviços diferenciados (Poon, 2003, p. 130; Starr, 2003, p. 243).

## V. PROGRAMAÇÃO

A programação do sistema público de rádio e televisão é definida no nível das estações locais. Cada estação de rádio ou TV tem uma grade específica, porque suas programações são uma combinação entre conteúdo próprio, conteúdo recebido via rede PBS/NPR e conteúdo adquirido de outros produtores (produtores independentes americanos ou outras organizações estrangeiras, como BBC). A função de organizações como a PBS e a NPR é prioritariamente receber e distribuir conteúdo. A PBS não produz conteúdo, somente oferece pacotes de conteúdos montados com base no que foi ofertado pelas estações/produtoras locais e selecionados pela organização.<sup>13</sup> Já a NPR, além de colocar os programas das estações de rádio locais em rede, também produz conteúdo.

---

13. A PBS não é uma produtora de programas, nem encomenda programas às emissoras que a integram. Ela enfrenta limitações legais para isso. Na realidade, o papel da PBS é de aprovar ou rejeitar os programas e séries que lhes são oferecidos, levando em conta os critérios que devem pautar uma programação educativa e cultural. No passado, muitas das emissoras que integravam a PBS eram prioritariamente produtoras. Embora hoje também haja produção nessas estações, elas estão muito mais organizadas enquanto “emissoras” (com produção voltada para transmissão própria). Algumas, principalmente a WGBH de Boston, ainda mantêm um perfil forte de produtora, embora também tenham seus canais. Ao mesmo tempo várias emissoras integrantes da PBS realizam co-produções até mesmo com TVs européias, a exemplo da BBC de Londres e do Channel Four da França. E, se a maioria das 350 emissoras que integram a PBS comprou programação dessas estações locais, algumas, como a WETA, de Washington, a KCET, de Los Angeles, e a KQED, de San Francisco, oferecem várias horas diárias de programação própria (Carrato, 2005, p. 10).



A tabela abaixo mostra um panorama do tipo de conteúdo audiovisual produzido pelas estações/produtoras e veiculado pela PBS, tomando como base categorias estipuladas pela própria organização.

<b>Temática geral</b>	<b>Descrição</b>	<b>Formato-base do conteúdo</b>
Artes e drama	Envolve conteúdos vinculados a temas como arquitetura, dança, cinema, cultura popular, arte erudita, música, teatro etc.	Documentários, <i>talk-shows</i> , séries, teledramas, longas-metragens e curtas-metragens (ficção)
História	Produções sobre temas como biografias, história dos Estados Unidos, história geral, história contemporânea e curiosidades históricas (catástrofes, espionagem etc.)	Documentários e programas de reportagens
Lar e <i>hobbies</i>	Cozinha, lar, finanças pessoais e entretenimento em geral	<i>Talk-shows</i> e programas de variedades
Vida e cultura	Cotidiano, identidade cultural, espiritualidade, religião, trabalho etc.	<i>Talk-shows</i> , programas de variedades, documentários, programas de formato jornalístico etc.
Jornalismo	Notícias em geral (econômicas, políticas, sociais, internacionais etc.)	Programas de formato jornalístico (telejornais e afins)
Ciência e natureza	Temas como arqueologia, antropologia, vida animal, saúde, medicina, física, tecnologia, invenções etc.	Documentários, programas de variedade e de reportagens
Infantis e juvenis	Temas de cunho educacional, voltados para crianças e adolescentes	Animações, documentários, <i>talk-shows</i> , séries, longas e curtas-metragens (ficção) etc.

Atualmente, a PBS disponibiliza uma lista de 681 produtos que se enquadram nas categorias relacionadas na tabela. Desse total alguns são programas contínuos, isto é, produzidos para ser veiculados seqüencialmete durante um período ou diariamente, como telejornais, séries, *talk-shows*, documentários, reportagens etc. Outros são produtos finalizados, ou seja, têm duração menor e geralmente são produzidos e exibidos uma única vez (como longas-metragens, curtas-metragens, documentários etc.). É importante ressaltar que a PBS parece dar pouca atenção a conteúdos do tipo “esporte”, pois há raros programas voltados especificamente para essa temática. De todo modo, isso não significa que o tema “esportes” não seja transmitido pelas estações vinculadas a PBS, pois uma emissora tem autonomia para transmitir diariamente a cobertura local de esportes, por exemplo. No caso da programação radiofônica da NPR, o perfil é bastante alinhado com os temas produzidos pelas estações de TV. Há uma variedade significativa de formatos radiofônicos, que vão de programas jornalísticos, entrevistas e debates à programação infantil, novelas, *talk-shows*, programas de auditório e de música etc. Estes, por sua vez, abordam grande diversidade de temas.

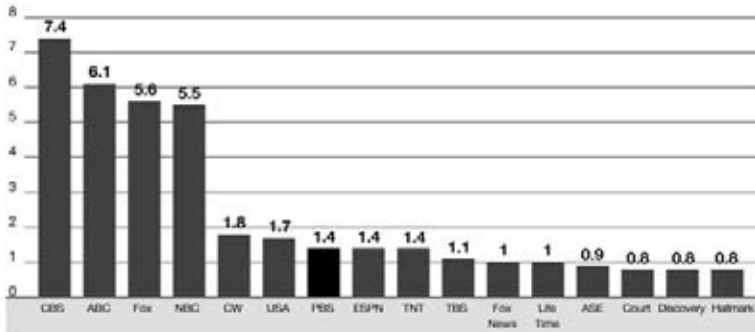
Apesar dessa pluralidade de formatos disponibilizados pelas duas principais redes do sistema (PBS, NPR), cada estação pode dar diferentes ênfases a determinados tipos de conteúdos. Como a decisão final está nas mãos das estações locais, há programações bastante distintas entre as emissoras. Enquanto uma estação se preocupa em montar sua programação buscando a diversidade de temas e formatos, outra pode ter uma programação pouco variada e colocar todo o foco em um tema específico. Isso depende da grade de conteúdo que cada uma dessas estações montou com base no que está disponível na rede.

No que diz respeito à audiência, a PBS é a sétima maior rede de televisão, com aproximadamente 120 milhões de telespectadores. Levando em consideração as principais redes comerciais concorrentes (TV aberta e por assinatura), temos o seguinte quadro<sup>14</sup>:

---

14. Dados disponíveis em <[http://www.pbs.org/aboutpbs/aboutpbs\\_corp.html](http://www.pbs.org/aboutpbs/aboutpbs_corp.html)>.

### Canais mais assistidos (cabo e TV aberta) em horário nobre (dados de 2007)



Fonte: PBS.

Segundo dados da PBS, a programação consegue ainda captar uma audiência diversificada no que diz respeito às diferenças étnicas e raciais da população estadunidense, com 11,3% de telespectadores afro-americanos e 10,4% de origem hispânica (segundo dados do senso demográfico oficial são, respectivamente, 12,1% e 11 % que constituem o país). Isso reforçaria o princípio de pluralidade necessário a um sistema público que não está focado apenas em determinadas segmentos da população, mas também consegue refletir diversidade no conjunto de seus telespectadores.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Historicamente, o maior problema do sistema público estadunidense foi e continua sendo a instabilidade dos recursos financeiros. Atualmente, esse debate vem ganhando mais força em virtude da mudança de perfil de atuação das organizações do sistema em busca de fontes alternativas de financiamento. O objetivo é tentar minimizar a dependência de recursos provenientes dos cofres públicos, ainda que o custo médio pago pelo cidadão americano para manter o sistema seja um dos mais baixos entre os países

desenvolvidos (Starr, 2002). Politicamente, os radiodifusores públicos tentaram diversas vezes mudar a lei para garantir uma rubrica federal mais consistente e menos dependente da boa vontade governamental. No entanto, essas incursões no Congresso Nacional norte-americano foram frustradas, por causa do *lobby* de interesses privados contrários, principalmente da indústria de comunicação, como explica Starr (2002, p. 45).

A impossibilidade legal de garantir mais recursos públicos para o sistema provocou a atuação mais agressiva das organizações no mercado de comunicação. Em decorrência disso, principalmente a partir da década de 1990, há uma crescente discussão sobre a manutenção ou a perda da essência do sistema em suas prerrogativas de serviço público autônomo, isto é, haveria uma mudança do perfil do sistema que estaria se tornando “menos público” e “mais comercial”. Muitos críticos têm reforçado essa avaliação e contestam até mesmo a possibilidade de ainda chamar o sistema de “público”. Para alguns, seria preciso reforçar o sistema e defender sua autonomia, garantindo mais recursos com rubricas fixas provenientes do erário (ver Starr, 2002). Para outros, mais críticos, essa mudança de perfil das organizações públicas de comunicação estaria afetando o conteúdo produzido e veiculado, minando também a justificativa de sua existência enquanto “serviço público” (ver Ledbetter, 1997).

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA FRANÇA

*Jonas Valente*

### Resumo

O serviço público de radiodifusão francês é operado por dois grupos: a France Télévisions e a Radio France. O primeiro reúne as emissoras France 2, France 3, France 4 e France Outre-Mer, além de outros canais nas plataformas satélite e digital terrestre. Os canais de televisão da corporação se dirigem a um público o mais amplo possível, afirmando sua personalidade através de uma oferta de programas específicos<sup>1</sup>. Trabalham para favorecer o debate democrático, as trocas entre as diferentes camadas da população, assim como a inserção social e a cidadania. São geridas por conselhos. O financiamento se dá por meio da cobrança de uma taxa e pela venda de anúncios publicitários. A rádio France opera sete estações, dando espaço para conteúdos culturais e música erudita.

---

1. Disponível em <<http://www.francetelevisions.fr>>. Acessado em 6/1/2008.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Inspirada pelas orientações do Conselho Nacional da Resistência, a radiodifusão francesa foi reconstruída após a Segunda Guerra Mundial em oposição ao modelo comercial. O Estado assumiu o monopólio da radiodifusão, tendo como premissa o fato dos programas serem veiculados através do espectro eletromagnético, um bem público que, por isso, deveria ser gerido por um organismo público. Assim, foi criada, em 1945, a Radiodiffusion Française (RDF). Em 1949, a organização passa a ser chamada Radiodiffusion-Télévision Française (RTF). Quinze anos depois, em 1964, ocorre uma nova mudança de denominação: Office de Radiodiffusion-Télévision Française (ORTF). Nesse período, o serviço enfrentou competição feroz de emissoras situadas em nações vizinhas, como Luxemburgo e até mesmo Alemanha. O ano de 1968 marca uma mudança no rígido controle estatal do sistema, com a abertura para a veiculação de anúncios publicitários nas emissoras públicas do país.

Em 1974, a ORTF foi desmembrada em canais e órgãos específicos: três emissoras nacionais (TF1; Antenne 2, hoje France 2; France Régions 3, hoje France 3), um organismo para fomento à produção (Société Française de Production), uma entidade de gestão de arquivos e formação de pessoal (Institut National de l'Audiovisuel), uma companhia para a operação das transmissões (Télédiffusion de France) e uma empresa responsável pelas estações de rádio (Radio France).

Em 1982, foi promulgada a lei que permitiu a outorga de frequências para pessoas e empresas privadas. A França representou uma das experiências mais radicais de liberalização dos monopólios estatais. Mais do que permitir a presença de competidores privados, a reforma regulatória promoveu a privatização da principal emissora pública, a TF1. A partir de então, a France 2 passou a desempenhar esse papel, e a France 3 manteve seu perfil de canal com conteúdo regional. Em 1998, foi criada

a *holding* France Télévisions, reunindo todos os canais geridos pelo Estado. Além das tradicionais emissoras France 2 e France 3, a empresa incorporou o canal France 5, de conteúdo mais cultural e reflexivo. Em 2007, foi assinado novo Contrato de Meios e Objetivos, cuja principal preocupação foi a sobrevivência da televisão pública francesa no ambiente de convergência tecnológica.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

A estrutura do sistema da France Télévisions inclui quatro canais generalistas, sendo três de sinal aberto (France 2, France 3 e France 5) e um distribuído apenas na plataforma digital terrestre (France 4), e uma rede de emissoras para os territórios e departamentos franceses, a Réseau France Outre-Mer (RFO). A emissora France 2 é o carro-chefe da France Télévisions e a principal concorrente no mercado de televisão francês. Já a France 3 tem caráter nacional, mas atua também com conteúdos regionais. *La Cinquième* (France 5) reúne programas educativos com serviços, como informações sobre saúde e mercado de trabalho. O canal France 4 é distribuído apenas pelo sinal digital ou por pacotes por assinatura (cabo e satélite), voltados para o público jovem, veiculando artes (especialmente música) e entretenimento. Fruto de uma parceria entre a France Télévisions e o canal multiestatal Arte, tem a corporação francesa como acionista majoritária (89%).

A RFO opera três canais. O principal reúne programas da comercial TF1 e das públicas France 2 e France 3, além de produções locais. O segundo, denominado Tempo, limita-se a conteúdos produzidos na França, e o terceiro, France Ô, divulga por satélite produções dos territórios e departamentos tanto para essas regiões quanto para a própria França. Além deles, há sete canais temáticos (Arte, La Chaîne Parlementaire, Euronews, Mezzo, Ma Planet, Planet Thalassa e Gulli). A segmentação da televisão pública francesa combina arte e cultura (Arte e Mezzo), informação sobre a

Europa (Euronews), cobertura jornalística específica sobre o Parlamento nacional (La Chaîne Parlementaire), conhecimentos gerais (Ma Planet e Planet Thalassa) e conteúdos direcionados a crianças e adolescentes (Gulli).

No plano internacional, são mantidas duas programações. A 5 Monde possui perfil generalista e é difundida em 203 países, alcançando 176 milhões de pessoas nos cinco continentes. A France 24h apresenta como foco a produção de informação sobre o país e a cobertura de eventos mundiais pela ótica francesa. Chega a 85 países, com forte penetração na Europa, no Oriente Médio e na África. O governo francês mantém também, com recursos do Ministério das Relações Exteriores, a Radio France Internacional, que transmite para 45 milhões de ouvintes de todo o mundo, em dezenove idiomas.

Já a Radio France opera sete estações de rádio em toda a França. A France Inter é a mais popular entre as emissoras do grupo e tem caráter generalista; a France Info é uma emissora especializada em notícias; a estação France Culture tem perfil mais cultural; a rádio France Musique foca seus conteúdos em música clássica e *jazz*; a Le Mouv investe em música *pop* para competir com as concorrentes comerciais; a FIP abrange uma gama variada de estilos musicais; e a France Bleu constitui-se como uma rede de emissoras regionais.

Essa estrutura será mais bem delineada no item V deste capítulo, que trata da programação ou, mais especificamente, do tipo de conteúdo que caracteriza cada canal do sistema.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

#### 1. France Télévisions

A gestão do serviço público francês é baseada na composição de papéis de três atores principais:

- a) o governo define as políticas;



- b) o Parlamento faz e aprova regulamentos e controla o financiamento público das corporações e;
- c) o Conselho Superior do Audiovisual participa ativamente da indicação dos dirigentes das emissoras e monitora a programação.<sup>2</sup>

O instrumento jurídico de gestão das emissoras de televisão é o Contrato de Objetivos e Meios, celebrado entre a France Télévisions e o governo francês, que estabelece a missão, os objetivos e finalidades, bem como o orçamento para a ação do grupo. As cartas de responsabilidade (*cabiers des charges*) detalham o contrato, estipulando as obrigações dos canais France 2, France 3, France 4 e France 5.

Com pequenas variações em cada uma de suas edições, em geral as cartas de responsabilidade estabelecem obrigações e responsabilidades do serviço público de radiodifusão, como:

- a) garantia da honestidade, independência e pluralismo de informação;
- b) respeito à pessoa humana e à sua dignidade, contribuindo para a luta contra a discriminação e as exclusões de todo tipo;
- c) promoção da língua francesa, com proibição de termos estrangeiros quando possuem um equivalente francês;
- d) adaptação da transmissão dos programas às pessoas com deficiência, com volume anual mínimo de mil horas para essa parcela da população;
- e) proibição de veiculação de propaganda ou mensagem publicitária produzida por partidos políticos, organizações sindicais ou profissionais, correntes específicas de pensamento político, filosófico ou religioso.

A direção do grupo France Télévisions é realizada por um conselho de administração cujo papel é a gestão e distribuição dos

---

2. Open Society Institute. Television Across Europe: regulation, policy and independence, 2005. Disponível em <[www.soros.org](http://www.soros.org)>. Acessado em 15/1/2008.

recursos para as emissoras. Ele possui catorze membros, com mandato de cinco anos, e tem a seguinte composição:

- a) dois parlamentares indicados pela Assembléia Nacional e pelo Senado;
- b) cinco representantes do governo;
- c) cinco personalidades nomeadas pelo Conselho Superior do Audiovisual (órgão regulador da radiodifusão francesa), sendo pelo menos uma dos movimentos associativos, uma do mundo da criação ou da produção audiovisual ou cinematográfica, e uma das colônias francesas;
- d) dois representantes escolhidos conforme o título 2º da Lei nº 83-675, de 26 de julho de 1983, relativa à democratização do setor público.<sup>3</sup>

O presidente do conselho de administração é eleito pelo pleno do Conselho Superior do Audiovisual (formado por três membros indicados pelo presidente da República, três pela Assembléia Nacional e três pelo Senado) e tem mandato de cinco anos. O presidente dirige a corporação e indica os diretores-gerais das emissoras France 2, France 3 e France 5.

Cada uma dessas emissoras possui também seu conselho de administração, que é formado por sete membros, também com mandatos de cinco anos, de acordo com perfis definidos:

- a) dois parlamentares indicados pela Assembléia Nacional e pelo Senado, respectivamente;
- b) dois representantes do governo nomeados por decreto;
- c) uma personalidade qualificada, nomeada pelo Conselho Superior do Audiovisual, escolhida entre as personalidades nomeadas

---

3. O título 2º dessa lei disciplina a composição de conselhos de acompanhamento de empresas estatais e órgãos da administração pública. Ele estabelece três tipos de membro desses conselhos: representantes do Estado, nomeados por decreto; personalidades escolhidas em razão de sua competência técnica, científica, tecnológica ou de seu conhecimento no campo da atividade em questão, ou, ainda, como representantes dos consumidores ou usuários; e representantes dos funcionários.

- pelo mesmo conselho para o conselho de administração da France Télévisions;
- d) dois representantes dos funcionários da instituição.

## 2. Radio France

O grupo Radio France também tem no conselho de administração sua instância máxima. O órgão tem a responsabilidade de definir diretrizes, administrar os recursos e indicar caminhos para a gestão da empresa. A administração é conduzida por um corpo de diretores chefiados por um diretor-geral. O Conselho de Administração agrupa representantes do governo, do Parlamento, dos funcionários e dos indicados pelo CSA. Ele é integrado por:

- a) quatro membros indicados pelo Conselho Superior do Audiovisual;
- b) Dois representantes do Congresso, sendo um da Assembléia Nacional e um do Senado;
- c) Três representantes do governo, sendo um do Ministério da Economia, Finanças e Indústria, um do Instituto de Estudos de Comunicação (Irec) e um do Ministério da Cultura e da Comunicação;
- d) dois representantes dos funcionários;
- e) um representante da controladoria interna da Radio France, responsável por acompanhar a gestão financeira do grupo.

A participação da sociedade francesa nas instituições de rádio e TV se dá por meio dos conselhos de administração, de debates promovidos por pessoas contratadas com essa finalidade e do envio de críticas e sugestões para a ouvidoria das emissoras. No primeiro caso, o conselho de administração da France Télévisions prevê em sua composição pelo menos um membro de associações ligadas à criação e produção cinematográficas, indicado pelo CSA, além de dois representantes da sociedade, podendo ser personalidades ou integrantes de organizações de usuários, conforme a Lei nº 83-675,

de 1983, relativa à democratização do Estado. Além disso, há cadeiras reservadas nos conselhos de administração das emissoras France 2, France 3 e France 5 e da Radio France para representantes dos trabalhadores dos respectivos veículos.

Para aprofundar o diálogo com o público, a France Télévisions criou, em 1998, a figura dos ouvidores. Com mandato de três anos e vinculação direta à presidência da corporação, eles são uma interface com o público e independência garantida por estatuto. O grupo tem quatro ouvidores: um para os programas dos três canais públicos, um para a RFO e dois ouvidores de jornalismo (um para o France 2 e outro para o France 3). Eles são acionados seja diretamente pelo público, seja pelos serviços de relação com os telespectadores, assim como internamente pelo presidente do grupo, pelos diretores-gerais dos canais ou pelos diretores de informações.

Após a etapa de recebimento de um caso, eles dão sua opinião às partes interessadas e decidem se a publicam, ou não, em sua página na internet. Paralelamente a isso, acionam a direção jurídica em relação a cada caso. Os ouvidores podem também aparecer na televisão. O ouvidor de informação da France 2, por exemplo, tem, desde setembro de 1998, um programa semanal de 20 minutos, aos sábados à tarde. Além disso, eles prestam contas de seu trabalho em um relatório anual entregue ao público.

Outra forma, mais passiva, de mensurar a opinião da população sobre as cadeias da corporação é a realização de pesquisas qualitativas com 10.000 telespectadores, que, segundo a página eletrônica do grupo, permitem definir, de maneira mais precisa, o conceito de qualidade televisiva. Essa aferição também é feita por meio dos fóruns de telespectadores. A cada mês, uma equipe de animadores, acompanhada de dirigentes das cadeias, viaja a uma região e promove debates com os telespectadores. Em 2006, participaram mais de 10.000 pessoas nas regiões de Grenoble, Lille, Montpellier, Issy-les-Moulineaux, Bordeaux, Rennes, Marseille e Paris, assim como na Martinica, em Guadalupe e na Guiana.

De caráter menos quantitativo e mais qualitativo, o comitê consultivo da France Télévisions é formado por vinte pessoas escolhidas

entre os contribuintes da *redevance*, uma taxa anual paga pelos telespectadores. O organismo reúne-se duas vezes por ano e publica um relatório anual com a avaliação sobre a programação (Lawton, 2005).

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O financiamento da France Télévisions é misto, pois inclui receitas oriundas de imposto específico (*redevance*) e também conta com a venda de propaganda, patrocínios e serviços. A taxa está fixada em 120 euros anuais e é cobrada junto com um tributo habitacional (pago por domicílios), o que diminui a possibilidade de fraude. A publicidade sofre algumas restrições da legislação e dos contratos celebrados pelas emissoras, como a proibição de um único anunciante ser responsável por mais de 8% das receitas com propaganda e o limite máximo de 6 minutos de anúncios por hora.

Segundo o Relatório anual de 2006, o volume de faturamento foi de 2,85 bilhões de euros, um crescimento de 5% em comparação com o ano anterior. Na distribuição entre os canais, 1,12 bilhão foi gerado pela emissora France 2; 1,17 bilhão, pela France 3; 22,7 milhões, pela France 4; 189 milhões, pela France 5; e 249 milhões, pela RFO. O lucro foi de 51 milhões de euros, contra 42 milhões do ano anterior.

Ainda de acordo com o levantamento, 64% das receitas são resultado da *redevance*; 29%, da publicidade; e 7%, de outras fontes, como venda de canais e direitos de veiculação.

### Proporção entre receita de origem pública/governamental e de origem privada/comercial – France Télévisions



**Fonte:** Relatório anual de 2006.

Se observada pela perspectiva histórica, essa distribuição vem se mantendo desde 2004. Quando levada em conta a principal emissora, France 2, sozinha, a proporção muda em favor das receitas oriundas da publicidade, que alcançam 35%, contra 55% da *redevance*. Os recursos foram gastos principalmente em jornalismo (545 milhões de euros), ficção, séries e telefilmes (285 milhões), revistas eletrônicas (263 milhões), programas de variedades, jogos e entretenimento (168 milhões), esportes (152 milhões), cinema (104 milhões), documentários e transmissão de espetáculos (96 milhões) e programação juvenil (44 milhões).

Já a Radio France teve em 2006 um orçamento de 552 milhões de euros. Deste total, 88,6% das receitas provieram da *redevance* e 11,4% de outras fontes, como da publicidade e das rendas das formações musicais geridas pelo grupo. Os principais custos foram de manutenção das emissoras: 18,5% para a France Inter, 14% para a France Culture, 9,5% para a France Info e 9,1% para a France Musique.

## Proporção entre receita de origem pública/governamental e de origem privada/comercial – Radio France



Fonte: Relatório anual de 2006.

## V. PROGRAMAÇÃO

A programação dos serviços públicos de comunicação da França combina uma extrema preocupação com a identidade nacional, visível no forte incentivo ao audiovisual e nas obras cinematográficas francófonas, com a presença representativa de entretenimento, cujo maior símbolo são os jogos (de conhecimentos, de disputa por prêmios ou de revelação de talentos). A programação temática tem escopo variado e cobre de jornalismo a conhecimentos gerais, passando por artes, em especial a música.

No rádio, o sistema de emissoras da Radio France tenta balancear a disputa pelas audiências jovens com uma emissora dedicada à música *pop* e com o atendimento às demandas pelos variados estilos musicais, da música clássica ao *world music*, mantendo, como em outros países, um serviço voltado especificamente ao jornalismo. A participação das sete emissoras é de 28% do *share* de audiência.

Para orientar a elaboração de produções e informação, foi produzida em 2000 a Carta de Antena, que contém princípios para essas atividades. O foco das emissoras públicas, desde então, vem sendo a informação, os programas regionais, conteúdos sobre natureza

e descoberta (como Discovery Channel), peças de caráter cultural, esportes e programação dirigida a crianças e jovens, bem como filmes e séries de ficção.

Segundo a página eletrônica institucional da France Télévisions, o diferencial das emissoras públicas está na diversidade de conteúdo oferecida:

- pelo apoio à criação audiovisual francesa e européia, especialmente a cinematográfica, seja com recursos, seja com janelas de exibição nos canais;
- pela política de relação com os telespectadores, que coloca suas demandas em primeiro lugar na definição da política de programação.

Há importantes definições e indicações editoriais nas normas que regem as emissoras públicas francesas. O “Contrato de Objetivos e Meios 2007-2010” define como estratégia editorial a tríade *criatividade, diversidade e cidadania*. O documento aponta para uma atuação ofensiva em um período de competição crescente, que se articulará sobre o reforço do caráter generalista, sobre os atrativos das grades de programas e sobre um valor agregado de serviço público. Será dada especial atenção à construção de um universo de “marcas” (canais ou programas) coerentes, atrativas, valoráveis, levando em conta as especificidades de cada suporte em matéria de público, formato e modos de consumo. Com base nisso, o contrato prevê o desafio de harmonização dinâmica, levando em conta os públicos complementares dos diferentes canais, assim como a circulação de público entre um canal e outro. A Carta de Responsabilidade das emissoras relaciona uma série de obrigações a serem respeitadas:

- a) veiculação, por ano, de um mínimo de 120 horas de obras audiovisuais européias, entre 20 e 21 horas e destinação de pelo menos 18,5% do orçamento líquido à produção de obras audiovisuais européias e de expressão francesa;
- b) veiculação de espetáculos líricos, coreográficos e dramáticos produzidos por teatros, festivais e organismos de atuação cultural



- em número não inferior a 15 horas. No caso dos concertos das orquestras européias, o número mínimo é 16 horas anuais;
- c) transmissão de programas de jogos que privilegiam a imaginação, a descoberta e o conhecimento, permitindo a exploração dos temas históricos, culturais, econômicos e científicos;
  - d) proibição de uso dos recursos próprios para realização de obras de ficção (para favorecer a compra de produção independente);
  - e) favorecimento da relação com o público através da utilização de todas as formas de interatividade e exploração da interação via telefone e internet como um prolongamento dos programas.

O relatório anual de 2006 da France Télévisions classifica o ano como de “virada editorial”. Dentro deste processo, destaca a prioridade absoluta dada à criação, com o investimento de 365 milhões de euros para produções nacionais e co-produções com outros países europeus. Um dos destaques foram as produções de animação, gênero em que o país aparece como líder no continente. Na ficção, foram mais de 500 horas de produções inéditas.

## 1. Televisão – Canais nacionais

**France 2** – Canal generalista, que mistura informação, debates, ficção, documentários e entretenimento. Após a privatização da TF1 em 1987, passou a ser o principal canal do sistema público francês. Possui 19,8% de *share* de audiência.

**France 3** – Canal marcado pela proximidade com o telespectador pelo alto índice de veiculação de programas regionais. Em 2005, foram 8.000 horas de programação nacional e 14.000 de produção realizada pelas regiões. Atinge *share* de audiência de 15%.

**France 4** – Criado em 2005, tem como foco acontecimentos e espetáculos, especialmente cinema e esportes. É voltado para um público mais adulto, entre 25 e 49 anos.

**France 5** – Lançado em 1995 e incorporado ao sistema France Télévisions em 2000, é um canal voltado a programas culturais e de divulgação de conhecimentos, buscando auxiliar a população a entender seu país e seu mundo. Tem *share* de audiência de 7%.

**RFO** – Cadeia voltada a transmitir para a França conteúdos de suas colônias, como a Polinésia Francesa, Martinica e Guiana.

## 2. Televisão – Canais temáticos

**Chaîne Parlementaire** – Realiza cobertura integral das atividades do Parlamento, com jornalismo, transmissão de sessões e programas que visam explicar as atividades legislativas para a população.

**Arte France** – Canal franco-alemão com programação especializada em cultura e arte, transmitindo espetáculos, concertos, musicais, peças, revistas de divulgação e análise de manifestações artísticas. Na França, é transmitido nas plataformas satélite, cabo e digital terrestre, tendo algumas janelas na frequência ocupada pelo France 5.

**France Ô** – canal da RFO disponível aos cidadãos por cabo e satélite, com programação calcada na informação e em conteúdos multiculturais, integrando a França com suas colônias e outros países.

**Euronews** – Lançado em 1993, nasceu com a proposta de ser uma alternativa noticiosa sob o olhar europeu e para toda a Europa. Atualmente, transmite 24 horas em sete línguas: inglês, alemão, francês, italiano, espanhol, português e russo. Está disponível em 187 milhões de lares por cabo, satélite ou ondas hertzianas de 119 países.

**Mezzo** – Voltado para a transmissão de programas musicais, especialmente música clássica, *jazz*, balés, concertos e documentários sobre música. Presente em 9 milhões de lares de 39 países, através de cabo, satélite e ondas hertzianas.

**Ma Planet** – Divulgado como o canal “100% curioso”, é voltado ao público familiar, abordando uma gama ampla de assuntos e debruçando-se sobre grandes questões da história e da atualidade da França e do mundo.

**Planet Thalassa** – Dedicado à produção de conteúdo sobre aventuras no mar e viagens. Concentra sua programação em documentários, revistas semanais e especiais temáticos.

**Gulli** – Primeiro canal gratuito voltado à infância e adolescência. Veicula uma programação diversa para esse público, incluindo desenhos, conhecimentos gerais e cultura.

**France 24** – Canal de veiculação de conteúdos jornalísticos em outros países, com foco no jornalismo.

**Teve 5 Monde** – Canal generalista para veiculação da visão francesa das atualidades em todo o mundo.

A principal emissora pública francesa, France 3, veiculou, em 2006, 21.146 horas de programação, das quais 8.124 foram emissões nacionais e 13.000, regionais. Os programas jornalísticos predominaram na emissora, somando 8.680 horas. Em seguida, vieram as revistas eletrônicas, a *La Fantástico*, com 6.784 horas. Os documentários tiveram 1.267 horas; as séries de ficção, 1.283 horas; e os conteúdos infanto-juvenis, 1.063 horas. Os programas de entretenimento somaram 697 horas e o cinema teve 412 horas na emissora, tendo transmitido 192 longas-metragens.

### 3. Radio France

**France Inter** – Abrange uma gama diversa de conteúdos sonoros, incluindo jogos, programas de debate sobre temas da atualidade, atrações sobre variedades, serviços jornalísticos e música, com foco no *pop* e nos estilos de maior audiência. A emissora tem *share* de 9,9%.

**France Info** – Veicula programas de notícias em diversos momentos durante o dia. Promove debates e realiza reportagens de

mais fôlego sobre a realidade da França. Atinge 8,7% do *share* de audiência.

**France Bleu** – Reúne uma rede de estações regionais, veiculando programas generalistas e música com o olhar dos Estados e localidades franceses. Tem *share* de 6,7%.

**France Culture** – Produz conteúdos informativos e musicais, investindo em programas especiais (tanto sobre música quanto sobre outras artes, como literatura), peças voltadas à história do país e dossiês diversos (sobre política, cultura e artes). Atinge 1,6% do *share*.

**France Musique** – Transmite concertos de música clássica, produz jornais e especiais sobre esse e outros estilos eruditos, obtendo 1,5% do *share*.

**Le Mouv** – Visa o público jovem, com programas de música *pop* e *rock*, tendo 1,1% do *share*.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Os dois temas em discussão hoje em relação à televisão pública francesa são a transição para o ambiente convergente e o financiamento. Relatório anual de 2006 do Conselho Superior do Audiovisual identifica o avanço da convergência na França, tendo a cobertura da TV digital terrestre já chegado a 65% da população urbana, disponibilizando 28 canais, sendo 18 gratuitos, mesmo após o lançamento tardio dessa nova tecnologia (Iosfidis, 2007). Após a outorga de licenças para diversos canais digitais na televisão terrestre durante 2005, em 2006 e 2007 houve o início de transmissões em alta definição.

Esse novo cenário é a questão central do novo Contrato de Objetivos e Meios 2007-2010. A estratégia da corporação é produzir conteúdos que possam ser identificados como oriundos do serviço público independentemente das plataformas. No entanto, como no restante da Europa, há uma ameaça concreta com a ampliação

da concorrência com a presença de competidores não só no sinal analógico, mas nos serviços por assinatura (cabo e satélite).

O Relatório anual da France Télévisions indica a necessidade de ampliar os investimentos com criação em 100 milhões, chegando a 420 milhões de euros em 2010 para fazer frente a esse novo ambiente. Para aproximar o conteúdo da população, o contrato enfatiza a importância dos mecanismos de diálogo com os telespectadores, especialmente os mediadores e as pesquisas de opinião.

A expansão da TV digital neste período, segundo o contrato, demandaria crescimento das receitas de 3% ao ano, em média, até 2010. Seriam 3,5% em 2008 para custear os investimentos em equipamentos de alta definição e as transmissões em TV digital terrestre. Em 2009 e 2010, o grupo teria 2,9% e 2,6% respectivamente de acréscimo no orçamento.

No entanto, a meta coloca um desafio: encontrar os recursos. Isso porque, no início de 2008, o presidente da França, Nicolas Sarkozy, anunciou que seu governo vai extinguir os anúncios publicitários dos veículos estatais. As perdas (765 milhões em valores de 2007) seriam compensadas com uma taxa sobre as verbas de publicidade arrecadadas pelos canais comerciais. Mas se isso será suficiente para cobrir a transferência de recursos e, ainda, o aumento necessário aos investimentos previstos no Contrato é uma questão ainda sem resposta.

Sarkozy também está atuando fortemente no lado internacional do serviço público de comunicação francês. Seu governo está criando uma nova corporação com base na *Radio France Internacional* e nas redes TV 5 Monde e France 24: a France Monde.<sup>4</sup> A intenção é potencializar o alcance e a penetração de veículos franceses em diversos cantos do mundo.

---

4. Sarkozy cria a *France Monde* para projetar o país no mundo. Artigo publicado no blog "Vi o mundo", de Luiz Carlos Azenha, em 25/2/2008. Disponível em <[www.viomundo.com.br](http://www.viomundo.com.br)>. Acessado em 20/3/2008.

No plano interno, as mudanças em direção a esse novo ambiente estão levando o governo francês a discutir uma reorganização em todo o setor audiovisual do país. Em outubro de 2007, o Ministério da Cultura e da Comunicação promoveu uma consulta aos profissionais do setor audiovisual para propor modificações na legislação sobre a relação entre produtores e difusores audiovisuais. O objetivo é adaptar a regulamentação ao novo momento para permitir um aproveitamento melhor do aporte econômico dos difusores à produção das obras audiovisuais que eles financiam, promovendo a diversidade cultural e reforçando a criação.

Durante as discussões, chegou-se a algumas constatações sobre os problemas e características do setor que devem ser considerados na elaboração de propostas de mudanças: os recursos para a criação audiovisual possuem um limite de crescimento, o Estado tem papel fundamental para ampliar os investimentos e os serviços de vídeo pagos e, sob demanda, têm privilegiado as obras estrangeiras em detrimento das criações nacionais.

Com base nesses debates o Ministério apontou um conjunto inicial de propostas. Foi identificada a necessidade de estabelecer um nível de obrigações dos canais no apoio a obras de ficção, documentários e animação, de modo que possa manter o ritmo de financiamento da produção. Esse regime de obrigações teria uma flexibilidade que permitiria a diversidade editorial dos canais. Outra sugestão é vincular os investimentos a vantagens na gestão dos direitos das obras.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA ITÁLIA

*Jonas Valente*

### Resumo

O serviço público de comunicação da Itália é operado pela Radiotelevisione Italiana (RAI), uma empresa mista composta predominantemente de capital estatal. Esta corporação pública forma com o grupo privado Mediaset um duopólio que caracteriza o sistema de mídia nacional há vinte anos. No campo público, são quatro canais de televisão principais e dezesseis temáticos distribuídos por satélite e pelo serviço digital terrestre; cinco estações de rádio de abrangência nacional; e um serviço internacional. O financiamento decorre de uma combinação de receitas oriundas de uma taxa paga pela população, de anúncios publicitários e da venda de serviços e produtos. A programação é variada e vai da oferta generalista ao foco em conteúdos específicos, como educação, esportes, filmes de ficção e serviços de utilidade pública. Do ponto de vista da gestão, o sistema enfrenta problemas de interferência política e empresarial. Por exemplo, o empresário de mídia Silvio Berlusconi exerce forte influência no segmento empresarial do duopólio e também no lado público por ter ocupado o cargo de primeiro-ministro, gerando assim graves choques de interesses.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

A principal corporação, o pilar do sistema público de comunicação da Itália, é a Radiotelevisione Italiana (RAI). As primeiras transmissões dessa corporação foram feitas no ano de 1954. Já em 1957 houve mudanças na legislação referente ao grupo para permitir a entrada de publicidade. Em 1962 foi criada a RAI Duo. As emissoras transmitiam uma programação mista que unia informação, entretenimento e notícias, incluindo também os esportes mais populares do país: futebol e ciclismo. Em 1965, o serviço já atingia mais de 6 milhões de pessoas no país.

Durante a década de 1960 foram realizados vários testes para transmissão em cores, tecnologia adotada somente no início dos anos 1970. É nessa década que surgem emissoras regionais na Itália. Em 1975 foi publicada a RAI Law, norma que reestruturou a companhia e garantiu forte participação dos representantes de partidos políticos na sua gestão, em uma prática de loteamento da direção das emissoras e dos cargos principais que ganhou o nome de “*lottizzazione*”. “O que deveria ser uma instituição-chave da esfera pública tornou-se uma esfera privada de patrocínio político” (Hibberd, 2001).

Uma decisão da Corte Constitucional deliberou que a partir de 1976 fosse permitida a operação comercial de radiodifusão, ainda que em caráter local. Em 1979, a terceira cadeia do grupo RAI Tre foi lançada com programação mista, com conteúdos nacionais e regionais. Durante as décadas de 1980 e 1990 surgem outras redes comerciais, já de alcance nacional, como as ligadas ao grupo Mediaset do empresário e político Silvio Berlusconi.

Esse desenvolvimento histórico levou à criação de um duopólio na televisão aberta, tendo como agentes quase exclusivos os grupos RAI e Mediaset. Em 1990, foi aprovado o Television Act, que, apesar das resoluções da Corte Constitucional no sentido de recomendar o combate à concentração de propriedade, definiu um limite antitruste de 25% do mercado e até três canais, o suficiente para que cada grupo mantivesse sua oferta.



No ano de 1993, em meio a um período de transição política, o governo promoveu uma reforma na RAI, visando extinguir a *lottizzazione* e imprimir racionalidade de mercado à gestão dos recursos da instituição. Valores comerciais como eficiência e competição passaram a ser propagados como soluções para a crise das relações entre mídia e política (Padovani e Tracey, 2003).

No entanto, a chegada de Silvio Berlusconi ao poder em 1994 significou a volta da forte presença partidária na companhia. A partir desse momento, no entanto, a força política na mídia ganhou ares mais dramáticos, uma vez que o recém-eleito primeiro-ministro era também o principal magnata dos grupos comerciais de radiodifusão.<sup>1</sup>

A década de 1990 também foi marcada pela entrada do grupo RAI no mundo digital. Em 1996 foi criado o portal da corporação na internet<sup>2</sup> e em 1997 foram lançados três canais temáticos nessa tecnologia. Mas foi somente em 2003 que o conselho da RAI aprovou a criação de uma associação para o desenvolvimento da TV digital terrestre.

Em 2004, foi aprovada a Lei Gasparri (nome do então ministro das Comunicações, Maurizio Gasparri), que estabeleceu normas para a transição rumo à tecnologia digital. Um dos seus pontos mais controversos foi a liberalização das restrições à concentração de propriedade com a mudança do limite antitruste para 20% de todo o mercado de mídia, incluindo todas as plataformas de *broadcasting*, internet, publicidade e imprensa. A lei atualizou a estrutura da RAI, transformando-a em uma empresa de capital aberto, mas mantendo controle nas mãos do governo, embora apontasse para uma progressiva privatização da companhia.

Dois anos depois, o governo de centro-esquerda recém-eleito de Romano Prodi propôs uma nova lei para as comunicações. O projeto propunha que grupos que possuíssem mais de dois canais

---

1. Berlusconi permaneceu no poder entre 1994 e 1996 e de 2001 a 2006, sendo eleito novamente em abril de 2008.

2. Disponível em <[www.rai.it](http://www.rai.it)>.

fizessem a transição desse excedente para a tecnologia digital, buscando evitar uma concentração no serviço de televisão aberto analógico, hoje ainda majoritário no país. Outra iniciativa importante foi a separação entre provedores de conteúdo e distribuidores, com foco no problema da concentração vertical de propriedade iminente em um cenário convergente.

Em relação à RAI, o Ministério das Comunicações apresentou um plano de reforma para a companhia centrado na reversão da comercialização promovida durante a gestão de Silvio Berlusconi. O projeto estabelecia que a programação das emissoras públicas deveria voltar a se diferenciar dos outros operadores privados, o percentual de publicidade seria reduzido, o grupo seria preparado para ser um protagonista na mudança tecnológica em curso e sua independência seria reforçada com mecanismos de impermeabilização às pressões dos governos de plantão.

Em 2007, foi assinado um novo contrato trienal entre a RAI e o governo italiano. O texto trouxe como novidade o detalhamento dos mecanismos de aferição da percepção do público sobre a qualidade da emissora, a tarefa de ampliar a oferta de conteúdo multimídia, especialmente de TV digital e de TV e rádio via *web*, e a diminuição de 20% para 15% de recursos mínimos para investimento em produção italiana e européia.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

A RAI possui quatro canais de televisão generalistas, dezesseis canais temáticos com distribuição via satélite e TV digital terrestre, cinco estações nacionais de rádio e um serviço internacional. Os canais de televisão, ofertados por sinal analógico, são o RAI Uno (emissora generalista líder), o RAI Due (foco em audiências jovens) e o RAI Tre (voltado para conteúdos mais inovadores). Em julho de 2008 foi lançado com distribuição digital o canal RAI Quattro, focado em ficção. A corporação também mantém um serviço internacional (RAI Internacional) para difundir conteúdos italianos a outros países.

A corporação oferta também um conjunto de canais temáticos distribuídos em sinal digital, por satélite e pela internet. São transmitidos por satélite gratuitamente: RAINews 24h (com programação exclusivamente noticiosa, disponível também em TDT (TV Digital Terrestre) e IPTV (Internet Protocol Television), RAI Sport (com conteúdo voltado para eventos esportivos, disponível também em TDT e IPTV), RAI Edu1 (voltado para crianças, disponível também em TDT e IPTV), RAI Edu2 (com programas voltados aos conhecimentos gerais, disponível também em TDT e IPTV), RAIUtile (com foco nas demandas da administração pública, disponível também em TDT), Camera dei Deputati (voltado para cobertura exclusiva da Câmara dos Deputados italiana), Senato Italiano (com objetivo semelhante, mas tendo como foco o Senado), RAIDoc-RAIFutura (com documentários sobre assuntos diversos, disponível também em TDT) e *Extra* (com uma seleção dos programas transmitidos nas cadeias abertas da RAI, disponível também em IPTV).

A corporação também disponibiliza programações por serviço pago de satélite: Premium (focado no entretenimento, também disponível em IPTV), Cinema world (especializado em cinema, também disponível em IPTV), Gambero Rosso (voltado à gastronomia e culinária, também disponível em IPTV), Yoyo (voltado ao público infantil, também disponível em IPTV), Smash (focado em desenhos animados, também disponível em IPTV). A popularidade do futebol na Itália expressa-se na televisão com três canais de esportes focados nas três maiores equipes do país: Inter de Milão, Roma e Juventus de Turim. O grupo também opera um canal exclusivamente com a plataforma da *web*, o RAIClick.

Além desses canais, a corporação mantém quatro estações nacionais de rádio: Radio 1 – Radio Jornal (jornalismo), Radio 2 (entretenimento), Radio 3 (programação musical chamada de “alta qualidade”) e GR Parlamento (cobertura do Congresso). Ela também possui estações chamadas de serviço público. Diferentemente das outras emissoras, com vocação mais generalista, essas são voltadas a determinados tipos de serviço radiofônico: IsoRadio

(informações úteis como trânsito), CCISS – Viaggiare Infomati (viagens e turismo), 4 Filodifusione e 5 Filodifusione (estilos clássico e *easy-listening*).

Os canais digitais da RAI atingem cerca de 70% da população italiana através dos dois multiplexes<sup>3</sup>, A e B. Operam também no mercado dois *multiplexes* da Mediaset (com cobertura entre 65% e 80% da população), dois da Telecom Italia (com cobertura entre 65% e 70%), um da Dfree (com 70%) e o grupo Espresso (50% de cobertura). No portal RAI.it, a corporação veicula informações sobre suas emissoras, notícias diversas sobre a Itália e o mundo e canais de IPTV.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A estrutura de gestão da RAI está baseada em apenas um órgão diretor, o Conselho de Administração. Ele tem como função garantir a correta implementação dos objetivos do serviço público e administrar a corporação. É formado por nove membros eleitos, dos quais sete são indicados pela Comissão Parlamentar de Vigilância da RAI e dois pelo Ministério da Fazenda.

O novo contrato entre a RAI e o governo italiano estabeleceu a criação de um comitê científico formado por seis membros, dos quais três indicados pela RAI, um pelo Conselho Nacional de Usuários, um pela Autoridade Nacional de Comunicações e um pelo Ministério das Comunicações; esse comitê é responsável pela operação dos novos instrumentos criados para mensurar a qualidade da programação e capacidade da companhia. A qualidade da programação é avaliada por um conjunto de análises e estudos com a população, considerando o valor público da programação ofertada através da verificação das percepções da população. O desempenho econômico da companhia é medido por um estudo de monitoramento sobre a reputação da corporação e suas condições de competir, inovar e melhorar seu valor e posição no mercado.

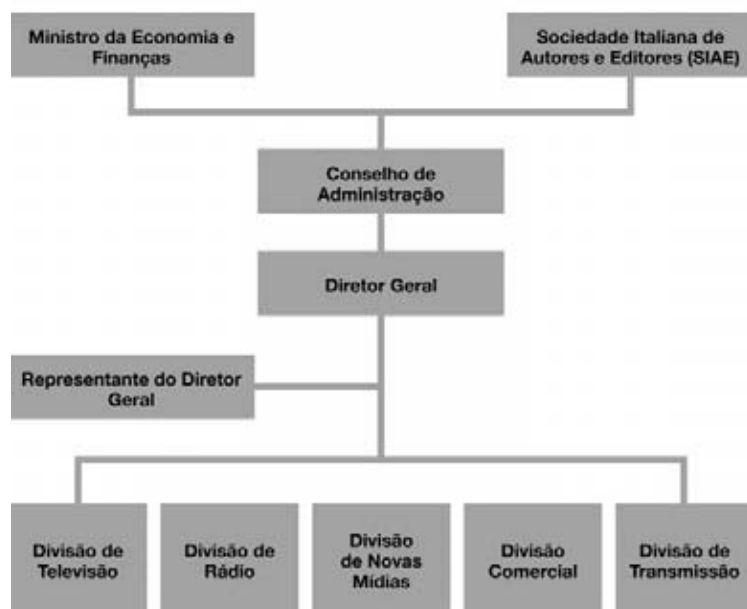
---

3. Multiplexes são canais que veiculam programações simultâneas.

O contrato também definiu a criação de uma comissão mista (*joint commission*), que tem como objetivo definir as melhores formas da implementação do contrato e avaliar seu cumprimento. É formada por oito membros, dos quais quatro indicados pela RAI e quatro pelo Ministério das Comunicações. A participação da população também se dá na definição desse contrato de serviço entre a RAI e o governo. A elaboração passa por uma discussão no Congresso e segue recomendações da Comissão Parlamentar para a Direção Geral dos Serviços de Radiodifusão.

A condução diária da corporação é feita por um diretor-geral, indicado pelo conselho de administração. Ele coordena cinco divisões internas: televisão, rádio, novas mídias e tecnologia digital, comercial e de *broadcasting*.

### Organograma da RAI



Fonte: RAI.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

A composição das receitas da RAI mostra um equilíbrio entre os recursos oriundos do financiamento público e aqueles provenientes de publicidade. Isso não é necessariamente benéfico, já que torna a corporação bastante dependente do mercado para sobreviver. A fonte público/governamental se dá pelo pagamento de uma taxa (*licence fee*) cobrada dos cidadãos e por outras verbas orçamentárias destinadas pelo governo. Aqui há ainda um outro problema: conforme relatórios anuais da organização, a taxa é reajustada pela inflação programada, e não pela inflação real, o que pode gerar distorções e decréscimos na prática.

De acordo com o relatório anual de 2007, “isso não permite que a companhia recupere o todo o efeito da inflação da economia italiana, e também não considera a pressão significativa na produção criada pelo nível de competição dentro do mercado, que tem crescido nos últimos anos”. Acrescente-se a isso uma altíssima taxa de evasão de 25%, muito acima dos 8% da média europeia.

De 2005 a 2006 houve um ligeiro aumento no faturamento da corporação, de 3,09 bilhões de euros para 3,144 bilhões de euros. No entanto, o balanço saiu de um lucro de 22,9 milhões de euros para um déficit de 87 milhões de euros no mesmo período. A participação das receitas provenientes da taxação caiu de 48% para 47,4%, ao passo que a dos recursos oriundos da venda de anúncios publicitários se manteve estável em 39% do faturamento total. As verbas provenientes de outras fontes, como a venda de produtos e serviços, cresceram de 12,6% para 13,4%.<sup>4</sup>

#### Receitas provenientes de negócios e serviços (RAI)

Tipo de receita	2005	2006	Varição (%)
Taxas ( <i>licence fees</i> )	1,482	1,491	0,6
Publicidade e propaganda	1,217	1,232	1,2
Outros negócios	0,390	0,420	7,7
<b>Total</b>	<b>3,089</b>	<b>3,143</b>	<b>1,7</b>

4. Relatório financeiro anual. Disponível em <<http://www.bilancio2006.rai.it/uk/bilancio/cons02.htm>>.

### Proporção entre receita pública/governamental e receita obtida através de negócios da RAI em 2006



Fonte: RAI.

Segundo o relatório anual, essa evolução do resultado nominal deveu-se ao crescimento baixo das receitas e aumento dos custos de operação. Não houve reajuste da taxa, cujas verbas cresceram apenas 0,6% por causa das medidas de minimização da evasão. Na publicidade, embora tenha havido leve aumento de arrecadação, a migração de verbas para as plataformas via satélite colocam um desafio concreto e um limite de expansão das receitas para a RAI. Na categoria “outras fontes”, o crescimento foi puxado pela venda de imagens de eventos esportivos e de pacotes da RAISat.

Os custos em 2006 foram ampliados pelos dispêndios nos dois maiores eventos esportivos do ano (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas de Inverno) e pela inflação existente na produção e aquisição de ficção. Do total de 3,16 bilhões de euros, as maiores despesas foram com compra de bens e serviços, incluindo direitos de transmissão e programas (1,454 bilhão de euros) e pessoal (979,9 milhões de euros).

## V. PROGRAMAÇÃO

O marco legal da RAI aponta um conjunto de diretrizes para a programação da corporação, tais como: veiculação de um número suficiente de horas de televisão e rádio dedicadas à informação e cultura, em particular na promoção do teatro, cinema, cultura nacional e internacional, e música de valor significativo

ou inovador; distribuição equilibrada dos conteúdos relacionados acima em todos os canais e faixas de horário, até mesmo aquelas de maior audiência; garantia de espaço na programação a partidos e grupos políticos com representação no Parlamento e nas assembleias regionais, sindicatos, grupos religiosos, movimentos políticos, associações culturais, grupos étnicos e lingüísticos e outras representações da sociedade; e transmissão de um número de horas de conteúdo voltado para crianças e adolescentes.

Enquanto as emissoras que operam com sinal analógico possuem perfil generalista, aquelas distribuídas por satélite e por sinal digital terrestre têm caráter bem segmentado. Para visualizarmos melhor o tipo de conteúdo transmitido, abordaremos cada canal e suas especificidades programáticas.

## 1. Rádio

As emissoras nacionais tentam abranger tipos distintos de público, ao passo que as estações chamadas de “serviço público” possuem conteúdo direcionado para atendimento de demandas específicas da população.

**Radio 1** – Rádio Jornal, emissora voltada para a produção e difusão de informação, tem programação com jornalismo, análises, serviços e conteúdos voltados para segmentos específicos da população.

**Radio 2** – A emissora é focada no entretenimento e possui uma programação musical marcada pelas paradas de sucesso e *easy-listening*. É voltada ao público jovem, sendo a principal estação que compete com as outras cadeias comerciais de rádio.

**Radio 3** – De público mais restrito e específico, veicula programação musical de alta qualidade e informações internacionais. Também veicula grande quantidade de *shows* ao vivo.

**GR Parlamento** – Estação voltada à cobertura do Congresso italiano, transmissão de sessões e cobertura dos debates legislativos.



**IsoRadio** – Transmite informações sobre condições rodoviárias, tempo e situação do trânsito. É voltada para motoristas e viajantes.

**CCISS, Viaggiare Infomati** – Outra estação voltada para informações relativas a viagens, em especial por via rodoviária.

**4 Filodifusione e 5 Filodifusione** – Duas estações de rádio distribuídas na plataforma de cabo com programação musical voltada aos estilos clássico e *easy-listening*.

## 2. Televisão

**RAI Uno** – É o principal canal da RAI e da Itália. Possui proposta generalista e tem a missão de ser a referência de serviço público no país, oferecendo informação, filmes e séries, programas culturais e outros conteúdos de interesse público. Segundo o relatório anual, a veiculação de entretenimento, filmes e séries tem se tornado o carro-chefe da emissora.

**RAI Due** – A missão da RAI Due, segundo seu *site*, é ocupar “aquele difícil, contraditório território entre a televisão de serviço público e a televisão segmentada (*targeted television*) através da união e harmonização de gêneros, temas e estilos”, com foco em uma audiência mais jovem. Isso passa pelo foco em séries de ficção, sejam as de produção nacional e europeia, sejam aquelas estadunidenses com bom desempenho de audiência. A emissora também tem um papel territorial, cabendo a ela expandir a difusão de programas com foco na região nordeste e da Lombardia.

**RAI Tre** – Canal com programas mais culturais com vistas em audiências mais exigentes. De acordo com a direção da RAI, a emissora é marcada pela alta qualidade de suas produções, pela inovação e pelos conteúdos focados em acontecimentos internacionais. Seu papel é construir narrativas alternativas ao *mainstream* da televisão italiana, experimentando novas formas de fazer TV. Atinge majoritariamente um público adulto de alta escolaridade.

**RAI Quattro** – Canal criado em julho de 2008, com foco claro em ficção, veiculando filmes e seriados de grande sucesso internacional, especialmente de origem estadunidense. Nela figuram séries atuais e antigas como *Alias*, *Felicity* e *Blossom*. Há também alguns programas esportivos.

**RAI Internacional** – Com uma grade de programação que mistura o melhor dos conteúdos produzidos pelo grupo e produções próprias, visa atingir os italianos residentes fora do país e divulgar a política, a economia e a cultura italiana para as outras nações.

**RAINews 24h** – Segue a linha dos canais de notícias 24 horas como CNN e outros lançados por PSBs, como no Reino Unido e na França. Criado em 1999, adotou desde o início um formato multitela utilizado na internet, já apontando para a relação com as novas tecnologias. Atualmente o canal passa por uma reformulação editorial e gráfica.

**RAI Sport** – Canal dedicado aos esportes populares italianos, como futebol e fórmula 1, bem como aqueles de menor visibilidade. Segundo seu *site*, a missão de serviço público o leva a discutir no bojo da cobertura esportiva diversos assuntos, como marginalização, discriminação e deficiências.

**RAI Edu1** – É voltado para crianças, adolescentes e jovens, com foco em conteúdos educativos. Utiliza aplicativos interativos para dar apoio à educação formal e desenvolver aprendizado em alguns temas, como línguas.

**RAI Edu2** – Também de caráter educativo, visa um público mais amplo, com boa parte de sua programação voltada aos conhecimentos gerais e aspectos da cultura italiana e mundial.

Há ainda uma série de canais mais temáticos, voltados para tipos específicos de conteúdo, como: **RAIUtile**, com programação baseada em conteúdos criados para programas específicos de órgãos do governo; **RAIDoc-RAIFutura**, que veicula documentários

sobre cultura geral, artes, esportes e assuntos de interesse geral; **Extra**, que traz um *mix* de seleção com aquilo que consideram “o melhor” transmitido nas cadeias abertas da RAI com programas de sucesso em redes de outros países; **Camera dei Deputati**, que faz cobertura integral das atividades da Câmara dos Deputados, transmitindo sessões e comissões e do plenário, produzindo notícias sobre a atividade legislativa e promovendo debate sobre os projetos em discussão na casa; **Senato Italiano**, que tem o mesmo perfil do Camera dei Deputati, porém mais voltado ao Senado; **Premium**, focado no entretenimento, veicula grande quantidade de filmes e séries de ficção de origem italiana e de outros países; **Cinema World**, especializado em conteúdo cinematográfico, veiculando filmes italianos, antigos e novos, e acompanha a produção cinematográfica do país, até mesmo com a cobertura de seus festivais mais famosos; **Gambero Rosso**, canal voltado para conteúdos sobre gastronomia e culinária; **Yoyo**, que traz programação direcionada para o público infantil de até seis anos; **Smash**, com programação majoritariamente formada por desenhos animados, conteúdos relativos a *videogames* e *animes* japoneses; **RAIClick**, com serviço de vídeo sob demanda que dá acesso a mais de 1.500 programas existentes no arquivo da emissora, bem como ao conteúdo das três redes generalistas. Há ainda três canais que transmitem conteúdo esportivo e têm suas programações voltadas para este nicho: **Inter**, **Roma** e **Juve Channel**

Em seu relatório anual (RAI, 2006) a corporação informa a distribuição de gêneros nas horas difundidas. O tipo de conteúdo mais presente foi o noticioso, com ocorrência de 20,6%, seguido por aquele considerado de interesse público, com 14,4%. Cerca de 9% do tempo foi destinado às crianças e 8,6%, a análises, mostrando a preocupação em contextualizar as informações divulgadas e os acontecimentos noticiados.

O caráter generalista e a diversidade de conteúdos é evidenciado com o fato de o segundo tipo de conteúdo mais veiculado ser aquele classificado como “outros”, com 19,8%. No caso da RAI Uno, o índice sobe para 28,8%. A emissora mantém o índice

de jornalismo, mas também amplia nos filmes e séries europeias, chegando a 14,6%, contra 7,6% do índice geral de todos os canais da RAI. No ano de 2006 o destaque do veículo foi a cobertura da Copa do Mundo de Futebol, com *share* de 84%, e a cobertura eleitoral, incluindo os debates entre os candidatos Romano Prodi e Silvio Berlusconi, com audiência de 52%.

RAI Due e RAI Tre apresentam uma distribuição mais equilibrada dos tipos de conteúdo. Gêneros como infantil, ciências e meio ambiente, conteúdos de interesse público e esportes ganham mais horas. Em ambas, cerca de 10% das horas são destinadas a instituições representativas da sociedade, ao passo que esse tipo de programação tem baixa presença na RAI Uno.

A RAI Due tem enfrentado problemas, pois um de seus focos de distinção – as séries e filmes – tem sofrido com a entrada de duros competidores nas plataformas de satélite e digital terrestre. Na avaliação da direção da emissora, durante o ano de 2006 o formato dos *reality shows*, em detrimento do declínio dos outros acima citados, acabou se tornando o carro-chefe da emissora. A programação infantil é avaliada como uma área estável da emissora, tendo alcançado uma posição de referência nas manhãs.

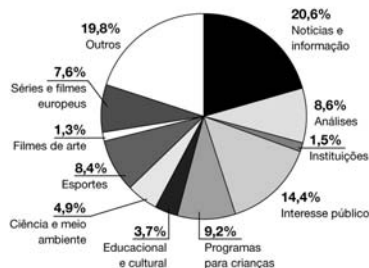
Outra crítica direcionada ao conjunto das emissoras da RAI tem sido a ausência de pluralismo interno e externo. Resolução da Autoridade Italiana para a Área das Comunicações (Agcom), editada em 2005, reforçou a obrigatoriedade da corporação a destinar 40% de seu tempo nos canais ofertados pela plataforma digital terrestre a produtores independentes, como forma de assegurar maior diversidade.<sup>5</sup> A exigência foi prevista na Lei nº 66/01, mas a resolução permitiu melhor implementação ao detalhar a identificação das emissoras atingidas pela norma e o conceito de produção independente, além de instituir mecanismos de fiscalização de seu cumprimento e estender a obrigação a todas as programações em sinal digital.

---

5. Agcom, *Annual report. 2006*. Disponível em <<http://www.agcom.it>>. Acessado em 26/8/2008.

Programação televisiva por gênero (das 6h às 0h)  
 Crianças respondem por 10,6% da audiência (das 7h às 11h30)

**RAI**



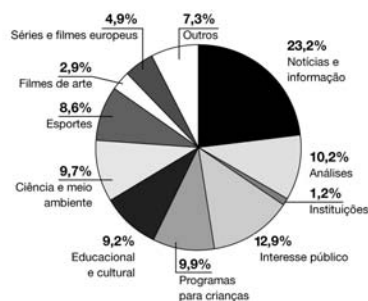
**RAI UNO**



**RAI DUE**



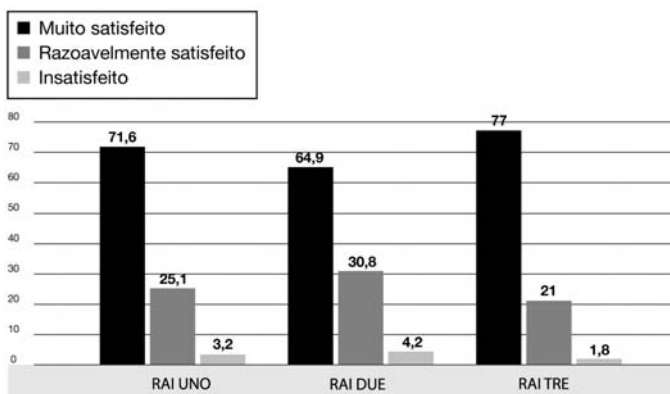
**RAI TRE**



Fonte: RAI.

No que se refere à audiência, o grupo RAI encomenda anualmente pesquisas sobre a satisfação da população com a programação. Entre 2005 e 2006 houve um acréscimo mínimo desse índice nas três principais emissoras. Quando os entrevistados são questionados se estão muito satisfeitos, satisfeitos ou insatisfeitos, as respostas que se enquadram em “muito satisfeito” ficam em 71,6% para a RAI Uno, 64,9% para a RAI Due e 77% para a RAI Tre (ver gráfico da página 190, sobre “índice de satisfação”).

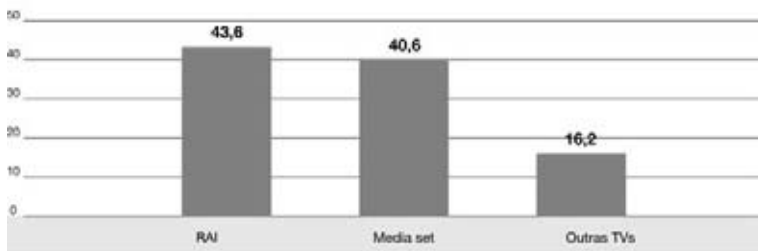
## Índice de satisfação (das 7h às 0h)



Fonte: RAI.

Somados, os canais da RAI dão ao grupo a liderança no *share* de audiência na Itália com 43,6%, sendo seguida de perto pelos canais do grupo Mediaset, com índice de 40,3%. As outras emissoras juntas possuem atuação mais marginal, somando 16,2% de participação na divisão de audiência.

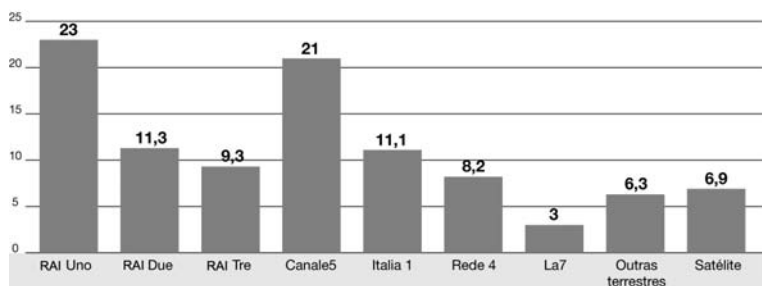
## Média diária compartilhada



Fonte: Auditel.

Quando os dados são decupados por emissora, nota-se que a disputa entre os grupos RAI e Mediaset se traduz nos seus dois principais veículos, RAIUno e Canale 5.

## Média diária compartilhada por rede



Fonte: Auditel.

Segundo o Relatório anual de 2006, a audiência das emissoras da RAI se manteve estável. A novidade esteve na queda de 1,6% da audiência do principal canal privado, Canale 5. Já os operadores por satélite tiveram crescimento de 1,7%, mostrando que as novas plataformas constituem um elemento que pode em alguns anos mudar a correlação do mercado de televisão.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

As preocupações com o futuro da comunicação pública na Itália também se voltam para o novo cenário de convergência tecnológica, marcado pela multiplicação das plataformas de distribuição e pela transição, no caso da televisão terrestre, para a tecnologia digital. No primeiro caso, a principal questão é a mudança no mercado europeu com a forte ascensão dos serviços de televisão paga, especialmente por satélite. Segundo o relatório da Autoridade Italiana para a Comunicação (Padovani, 2007), do aumento de 5,5 bilhões de euros nas receitas do mercado no continente 78% vieram do consumo de ofertas de serviços de TV paga.

Como analisa a própria RAI (2006),

o mercado de uma plataforma, dominado pela televisão analógica, está lentamente evoluindo (embora o impacto a médio prazo seja incerto) em direção a um ambiente complexo multi-plataforma, vinculado e influenciado pelas conquistas dos novos agentes, levando a uma crescente pressão competitiva.<sup>6</sup>

O caso italiano é um exemplo desse fenômeno, com o crescimento vertiginoso da Sky Italia, de propriedade da News Corporation. Em menos de cinco anos a empresa conseguiu chegar a 4 milhões de assinantes. Em 2005, a atividade do grupo apresentou um crescimento expressivo de 30%<sup>6</sup>. Embora isso não tire a supremacia da televisão generalista no país, sua liderança está sendo claramente abalada (Padovani, 2007). Nesse cenário de ampliação das fontes e fragmentação da audiência, a RAI é o ator mais suscetível do setor de televisão italiano. Com a migração de telespectadores das emissoras abertas para outras plataformas, diminui a audiência das emissoras do grupo, importante legitimador de sua atuação. Surgem, assim, desafios da oferta de serviços nas outras plataformas.

Apesar de esse ser um ponto nevrálgico do futuro da RAI, aumenta o risco de que esse processo acabe gerando uma reorganização da televisão italiana em dois grandes grupos: no serviço pago, alta segmentação e elevada qualidade, e, no aberto, programação mais barata com base em conteúdos de menor qualidade e baixo valor em inovação e reflexão (Padovani, 2007). Outra face desse movimento é a transição da televisão generalista para a tecnologia digital (TV Digital Terrestre – TDT). O desligamento do sinal analógico está previsto para 2012. Uma característica da digitalização na Itália é o forte desenvolvimento de conteúdo interativo, cujo estágio só é igualado pelo Reino Unido em termos de aplicativos.

---

6. *Agcom Annual report 2006*. Disponível em <<http://www.agcom.it>>. Acessado em 26/8/2008.



Para suportar essa transição, um dos nós para a RAI é o financiamento. As receitas oriundas de serviços pagos já ultrapassam aquela proveniente da taxa anual. Contra este último deve-se considerar a alta taxa de evasão de 25%. Em seu relatório de 2006, o *board of directors* da RAI alerta: “Gostaríamos de ver a introdução de medidas legislativas que pudessem aumentar a eficácia de ações para combater a evasão, medidas que a RAI vem solicitando em várias ocasiões dos órgãos públicos competentes”.

A resposta até agora proposta pelo governo Prodi é a redução do volume de anúncios publicitários, seguindo a tendência de outros países da Europa, também defendida pela presidência da União Européia em anúncio feito no início de 2008. Caso ela ocorra, para que a RAI consiga acompanhar a evolução da concorrência, deverá encontrar alguma forma de melhorar suas receitas pela via pública. Os investimentos no lançamento de novos serviços e na transição para o digital já são altos e tendem a crescer a curto prazo.



## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO JAPÃO

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

O Japão possui um segmento de comunicação marcado por um sistema público bastante robusto. Em linhas gerais, ele é relativamente consolidado, caracterizado por uma estrutura pouco fragmentada, cuja corporação central é a Nihon Hoso Kyokai (NHK), a maior e mais importante rede de rádio e televisão do país, com maior audiência e maior infra-estrutura. Com diversas estações de rádio e TV espalhadas pelo território japonês, com programação generalista e educacional, a rede supera em termos de estrutura e importância as empresas privadas que atuam no setor. Além de operar no país, a NHK atua via satélite em outras regiões do mundo, com conteúdo em 22 línguas. O sistema sobrevive através de taxa fixa, e não de recurso vinculado ao orçamento do Estado, como ocorre em outros países.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

A consolidação da radiodifusão no Japão ocorreu principalmente após a Segunda Guerra Mundial, período de reestruturação econômica e política do país. A presença dos Aliados em solo japonês (principalmente norte-americanos e ingleses) impôs, além da desmilitarização, princípios democratizantes, como a “liberdade de imprensa”. Isso forçou a existência de uma estrutura de radiodifusão que deveria ser reformada com base em determinadas diretrizes impostas pelo ocidente (Luther e Boyd, 1997). Assim, o país estabeleceu uma rede pública de radiodifusão, redesenhando a estrutura da NHK, que havia sido “nacionalizada” pelo governo imperial japonês na década de 1940 e utilizada como instrumento no esforço de guerra.

Em termos cronológicos, a semente da NHK surgiu em 1924, com a criação de três rádios em Tokyo, Nagoya e Osaka (importantes centros urbanos do Japão na época), todas de caráter público (subordinadas ao governo japonês<sup>1</sup>). As rádios começaram a operar em 1925. Com a necessidade de ampliar o serviço para todo o país, o governo japonês decidiu criar, no mesmo ano, a NHK, que incorporou as três estações já existentes e se expandiu como rede nacional de rádio com outras emissoras em outras localidades do território japonês (Ito, 1978, p. 12).

Em 1950, a NHK (até então apenas com serviço de rádio) deixa de ser um órgão do governo e retoma seu perfil de serviço público, conforme estipulava a nova lei de radiodifusão. Três anos depois, a NHK inaugura a TV no Japão, com a transmissão do primeiro sinal em Tokyo. Quanto à sua trajetória, o ano lembrado como marco pela corporação é justamente 1953.

Embora a criação do sistema público japonês tenha ocorrido inicialmente por imposição das forças ocidentais que ocuparam o

---

1. Não eram tidas como “estatais”, embora oriundas da iniciativa governamental. Ao mesmo tempo, estavam sob forte controle do Estado, até mesmo com censura prévia do material transmitido.

país no pós-guerra, sua manutenção e consolidação foram preservadas pelo Estado japonês até os dias de hoje (Kwak, 1999, p. 260). A evolução do sistema público tem sido desde então marcada por boa aceitação da opinião pública do país. Aliado a esse respaldo político-institucional, a empresa se fortaleceu nas décadas seguintes, conseguindo consolidar qualidade técnica e sofisticar a produção de conteúdo.

No plano geral, a relação entre o sistema comercial e o sistema público é pouco amistosa e possuem estruturas diferenciadas (Arima e Cooper, 2000). Por lei, a radiodifusão comercial é proibida de formar grandes empresas, o que impede a existência de uma grande rede privada que opere sob a direção de uma mesma corporação. Existem “pactos” informais entre estações privadas que compartilham a transmissão de determinados conteúdos, o que poderia ser caracterizado como rede, mas não necessariamente como uma mesma empresa. Há diferenciação clara no tratamento legal entre os dois sistemas, com regras ou códigos específicos para o sistema comercial, às quais a NHK não está submetida.

Como explicam Arima e Cooper (2000, p. 423), historicamente a NHK sempre teve maior facilidade de obter apoio formal do Ministério das Telecomunicações japonês, como a primazia na disputa por concessões de canais. Do ponto de vista da sobrevivência, os radiodifusores privados precisam competir acirradamente uns contra os outros na briga pela receita proveniente de publicidade comercial. Algo que afeta o conteúdo dessas empresas, pois passam a investir mais em programas e abordagens sensacionalistas. Isso acabou gerando no país a percepção de que a qualidade do conteúdo do sistema comercial é duvidosa quando comparada ao sistema público, que não sofre a pressão de produzir conteúdo apelativo para aumentar suas receitas (já que possui receita proveniente de taxas fixas).

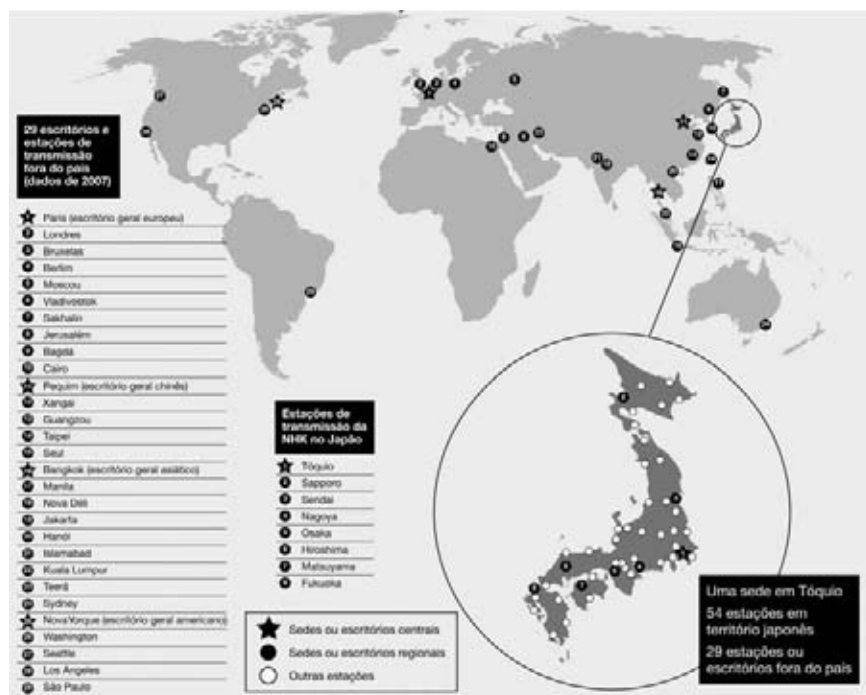
Nas últimas décadas, essa disparidade foi agravada por alguns escândalos envolvendo dirigentes de empresas comerciais de TV, principalmente no final da década de 1980 e meados da década de 1990 (Arima e Cooper, 2000). Em anos mais recentes, fatos semelhantes passaram a atingir a imagem da NHK, especialmente um

escândalo sobre desvios de recursos financeiros no âmbito do sistema. Esse episódio gerou um debate em todo o país, a ponto de desencadear um processo de reforma do sistema.<sup>2</sup>

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

Atualmente, o sistema NHK opera com cinco canais de televisão, dois de rádio e um serviço internacional de radiodifusão (que inclui duas programações televisivas e um serviço radiofônico), além de um portal na internet.

### Escritórios e estações da NHK no mundo



Fonte: NHK Annual Report 2007.

2. Esse tema será retomado e discutido no tópico VI (“Questões atuais em debate no país”).

Sua estrutura físico-administrativa soma atualmente 54 estações em território japonês e 29 escritórios/estações em outros países (no Brasil, há um escritório na cidade de São Paulo).

Focadas principalmente no território japonês, há dois canais de TV e duas rádios que operam via terrestre: NHK General (de conteúdo generalista); NHK Educational (com conteúdo especificamente educativo); Radio 1 e Radio 2. Operando via satélite, há ainda os canais televisivos Satellite-1 (BS-1), Satellite-2 (BS-2) e Digital Hi-Vision (BS-Hi), este último operando em sinal totalmente digital. Além desses canais de radiodifusão, há uma estrutura internacional de radiodifusão sob a denominação geral NHK World Service, que abrange os seguintes tipos de serviço: NHK World Premium, que distribui conteúdo audiovisual a estações estrangeiras de TV a cabo (conteúdo diverso); NHK World TV, que circula principalmente na Europa e América do Norte, com conteúdo focado em entretenimento; e NHK World Radio Japan, que opera em sinal digital para diversas partes do mundo, em dezoito idiomas.

Apesar de ter uma estrutura geograficamente expandida, a NHK é bastante centralizada administrativamente. As 54 estações (no Japão) e 29 escritórios (no exterior) funcionam basicamente como filiais da NHK (e não necessariamente “associadas autônomas”), sendo submetidas aos canais supralocais da rede, como a NHK General e a NHK Educational.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A estrutura de organização e gestão da NKH pode ser dividida fundamentalmente em três instâncias ou corpos de gerenciamento, com funções e poderes predefinidos pela lei de radiodifusão japonesa.

## 1. Conselho diretor (*board of governors*)

Instância máxima de decisões do sistema NHK, à qual o órgão executivo e o conselho fiscal estão subordinados. É composta por doze membros, todos indicados pelo primeiro-ministro e aprovados pelo Congresso Nacional. A lei de radiodifusão japonesa, em seu capítulo II, artigo 32, estipula que tais membros devem ser:

... pessoas capazes de fazer julgamentos justos a respeito do bem-estar público e ter experiência e o conhecimento amplos da matéria. Nesse caso, será dada atenção a representações justas nos campos da educação, cultura, ciência, indústria e outras áreas (Japan, 1950).

Oito desses membros necessitam estar vinculados a cada um dos oito distritos que compõem a divisão geopolítica interna do Japão, ou seja, devem ser oriundos dessas comunidades (a lei não fala em processo eletivo na base, apenas em indicação pelo primeiro-ministro). Os quatro restantes não precisam estar necessariamente vinculados aos distritos. A lei estipula ainda algumas restrições quanto ao perfil dos potenciais indicados: não podem ser pessoas com antecedentes criminais, nem membros de partido político, nem industriais ou empresários da área de radiodifusão e telecomunicações<sup>3</sup> ou servidores públicos.

No que se refere às prerrogativas, o conselho diretor tem o poder de tomar decisões sobre orçamento, receita e gastos; decisão sobre a expansão do sistema, como abertura, fechamento ou suspensão de estações/escritórios; estipulação de regras gerais de gerenciamento; estipulação de diretrizes; decisões sobre padronizações técnicas; nomeação e demissão do presidente da NHK, além de aprovação da nomeação dos outros cargos que compõem o órgão

---

3. Não é permitida a indicação de industriais ou empresários da área de telecomunicações. Empresários são admitidos desde que vinculados a um ramo secundário, isto é, de produtos/serviços que não estejam diretamente ligados a esse setor econômico, seja na prestação de serviços, seja no provimento de produtos.



executivo; e outras decisões consideradas de especial importância para o sistema. O tempo de mandato é de três anos para cada conselheiro. Em caso de substituição, outro nome será indicado e permanecerá no cargo para completar o tempo restante.

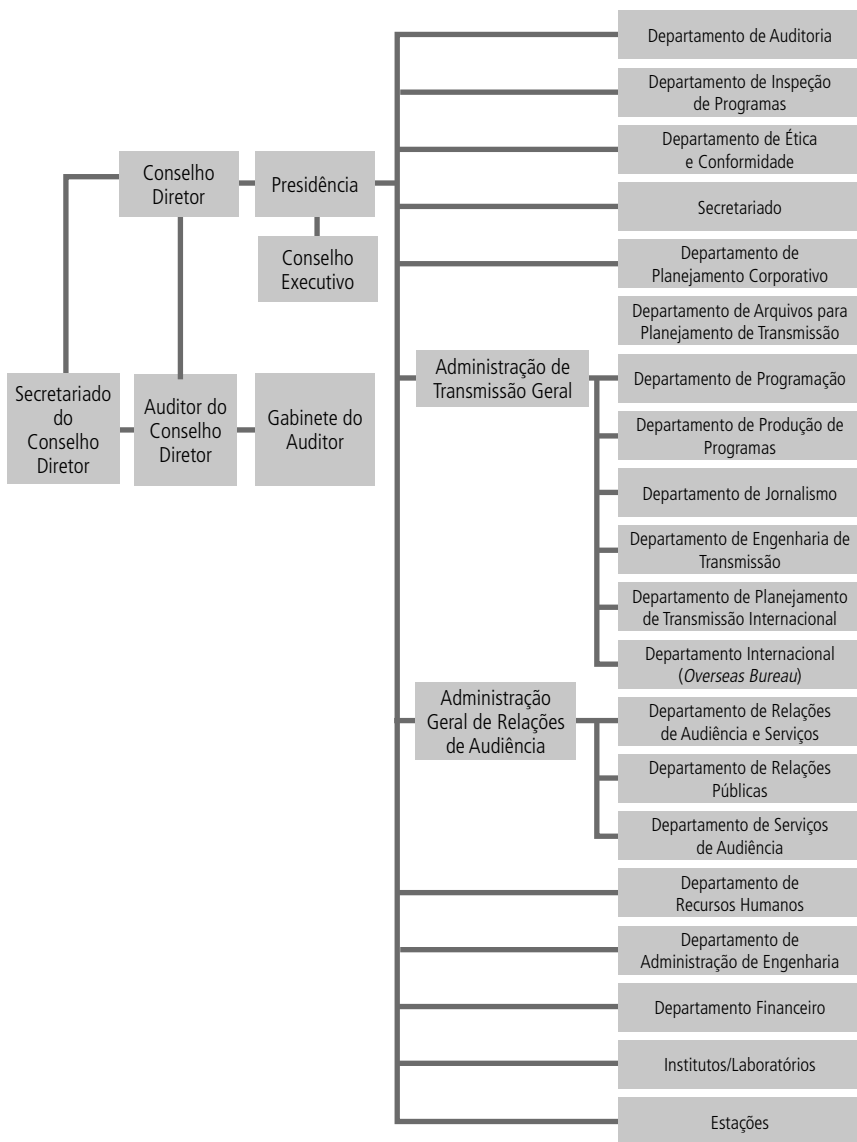
## 2. Conselho executivo (*executive organ*)

Também é composto por doze membros, porém com funções executivas (diferentes das funções do conselho diretor, que produz diretrizes). Os cargos são: presidente, vice-presidente e dez diretores-gerentes. O cargo de presidente da NHK é preenchido por indicação e aprovação interna do conselho diretor. O presidente da NHK, cargo executivo mais alto do conselho executivo, responde diretamente ao conselho diretor, podendo ser destituído por essa instância. A função do presidente é tomar decisões no que se refere ao macroandamento cotidiano das atividades da NHK e executar as políticas e diretrizes estipuladas pelo conselho diretor. O presidente é eleito pelo conselho e tem a prerrogativa de indicar o vice-presidente e também de empossar os dez diretores-gerentes (é necessário submeter os nomes ao conselho diretor). Além de coordenar mais diretamente as áreas que constituem as atividades-base da NHK, os diretores-gerentes podem ser designados para coordenar determinados projetos ou programas da corporação. Os cargos executivos de chefia das estações/escritórios respondem ao presidente e ao conselho executivo.

## 3. Conselho fiscal (*auditory*)

Fiscaliza as ações do conselho executivo, produzindo auditorias e analisando balanços financeiros. O conselho fiscal é composto por três membros auditores, nomeados pelo conselho diretor e respondem a ele. Sua função é avaliar as contas e os atos administrativos do presidente, vice-presidente e diretores-gerentes.

## Organograma da NHK



Fonte: NHK Annual Report 2007.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

A Lei de Radiodifusão japonesa (*Broadcast Law*) define claramente a dualidade do sistema de radiodifusão: o sistema público, sob a organização da NHK, de um lado; e o sistema comercial, composto por todas as empresas que obtêm concessão para operar serviços e rádio e televisão para fins lucrativos, do outro. O sistema comercial obtém sua receita principalmente da venda de publicidade em sua programação. Por lei, a NHK não pode vender espaço para publicidade ou propaganda com fins lucrativos.

Desse modo, o sistema público possui regras específicas de captação de recursos, regulação e funcionamento. O financiamento se dá através do recolhimento de imposto, que é diretamente recebido e gerenciado pela NHK. Sob a forma de taxa, o tributo é cobrado mensalmente por residência que possua aparelho capaz de receber o sinal transmitido<sup>4</sup>. Segundo dados da NHK, atualmente a cobrança se dá nos termos da seguinte tabela:

Tipo de contrato	Forma de pagamento	Valor mensal (em dólar)*	Pagamento semestral antecipado (em dólar)	Pagamento anual antecipado (em dólar)
TV aberta terrestre	Boleto residencial	12,65	72,13	140,54
	Outras formas**	12,20	69,41	135,28
Satélite	Boleto residencial	21,23	121,49	236,82
	Outras formas	20,77	118,77	231,55

\* Todos os valores foram convertidos do iene para o dólar americano com cotação de janeiro de 2008. Tabela original em moeda japonesa disponível em <<http://www.nhk.or.jp/pr/english/fee/fee.html>>.

\*\* Outras formas de pagamento são cartão de crédito, débito em conta e modos eletrônicos automáticos.

4. "Toda pessoa que possui um equipamento de recepção capaz de receber a transmissão fornecida pela NHK firma um contrato com a NHK no que diz respeito à recepção de sua transmissão". Lei de radiodifusão japonesa, artigo 32, seção 1 (Japan, 1950).

A NHK também obtém receita com a comercialização de seu conteúdo para fora do Japão (principalmente através da NHK World), como para hotéis que pagam pelo serviço de TV por satélite. Também é possível obter o sinal via satélite fora do Japão com o pagamento de 27 dólares mensais por aparelho (com adicional de 18 dólares por aparelho extra). A lei de radiodifusão japonesa não prevê o sistema de doações, como ocorre nos Estados Unidos.

Anualmente a NHK (através do seu conselho diretor) elabora seu orçamento e apresenta ao Ministério das Telecomunicações, que, por sua vez, submete às instâncias e comissões do Parlamento. Ao fim do processo, a NHK precisa obter o consentimento final do documento, mediante a deliberação e aprovação pelo Parlamento.

Em média, cerca de 95% de toda a fonte de recursos financeiros da NHK provém do sistema de impostos. A tabela abaixo mostra o quantitativo arrecadado nos últimos dois anos<sup>5</sup>.

Ano Fiscal	Receita proveniente do sistema de impostos (em milhões de dólares)	Receita proveniente de outras fontes (em milhões de dólares)	Total da receita (em milhões de dólares)
2005	5.878 (96,3%)	223 (3,7%)	6.102
2006	5.390 (96%)	224 (4%)*	5.614

\* Valor não-oficial, deduzido com base no percentual informado da receita recebida pela cobrança da taxa de transmissão.

### Proporção entre receitas de origem pública e negócios



Fonte: NHK.

5. Valores aproximados, convertidos do iene (conversão realizada em janeiro de 2008). Os valores totais para cada ano – referentes à receita recolhida através do sistema de cobrança de taxa de transmissão – são: 647,8 bilhões de ienes no ano fiscal de 2005 e 654 bilhões, em 2006.

Pode-se notar que há um decréscimo de receita entre 2005 e 2006. O *Annual report 2006* refere-se em “dificuldades financeiras” e declara:

A NHK fará o máximo para restaurar a confiança e a recepção dos rendimentos provenientes da taxa de transmissão nos três anos seguintes, a fim de cumprir sua responsabilidade como um radiodifusor público. A NHK está decidida firmemente a não poupar nenhum esforço para promover sua própria reforma organizacional [...].

É bastante provável que os escândalos já citados, o desgaste e o boicote público ao pagamento da taxa de transmissão pelo cidadão tenham repercutido diretamente na diminuição de receita (Arima e Cooper, 2000)<sup>6</sup>.

## V. PROGRAMAÇÃO

O sistema NHK sustenta uma variedade de conteúdos que abordam entretenimento, esportes, educação, cultura, história, jornalismo etc. Cada canal televisivo ou radiofônico geralmente concentra o perfil do seu conteúdo em determinada área. Abaixo, um esquema dos canais/serviços e as ênfases de suas respectivas programações.

**Radio 1** – A NHK Radio 1 pode ser avaliada como um canal de linguagem fácil, direcionado ao público mais amplo, com programas voltados para informações cotidianas, notícias e entretenimento.

**Radio 2** – Perfil educativo, direcionado para diversas faixas etárias. A NHK a define como “um canal de aprendizagem para toda a vida”. Além de reportagens, possui conteúdo baseado no currículo escolar, programas culturais, conteúdo voltado para o ensino

---

6. Ver tópico VI deste capítulo.

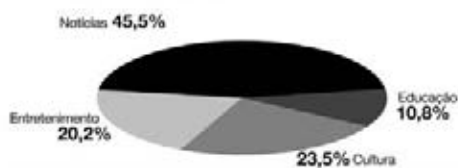
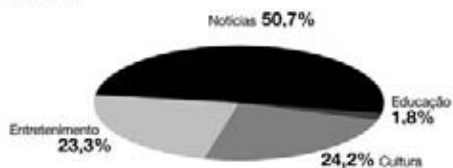
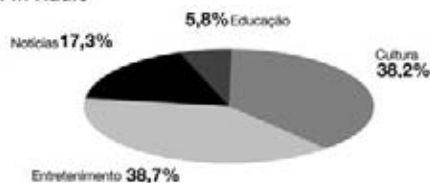
da língua japonesa, além de disponibilizar programas em outros idiomas para estrangeiros que vivem no Japão.

**FM Radio** – Canal basicamente voltado para conteúdo musical, incluindo música clássica. Também disponibiliza informação e notícias e sua programação sofre alterações para um perfil mais informativo em casos de desastres ou emergências, como terremotos, furacões e outras calamidades públicas.

**General TV** – Canal com conteúdo mais generalista, cujo *slogan* é “Programas de qualidade para toda a família”. É o principal canal da NHK. Oferece uma disposição mais ou menos equilibrada de conteúdo em algumas áreas como notícia, informação, documentários (mais focados em questões da atualidade), programas sobre conhecimentos gerais (como a vida de animais selvagens, história e cultura), além de entretenimento, incluindo “teledramas”, animações e programas de variedades.

**Educational TV** – Também chamada de ETV, é, por definição, um canal de perfil educativo. Apresenta programas educacionais para diversas faixas etárias, desde crianças até pessoas idosas. Transmite conteúdo para o aprendizado de língua estrangeira e informações sobre bem-estar social. Paralelamente, produz conteúdo especificamente voltado para o currículo escolar, projetado para explorar o potencial audiovisual da TV, com destaque para a compreensão de lições escolares e livros didáticos. Segundo a ETV, atualmente esse conteúdo suplementa o currículo em aproximadamente 75% de escolas elementares japonesas. Ocasionalmente apresenta notícias, que dizem respeito ao caráter educativo. Também há conteúdo em linguagem de sinais para pessoas com deficiência auditiva.

## Distribuição temática de conteúdo da NHK (canais terrestres)

**Canal generalista (TV)****Canal educativo (TV)****Rádio 1****Rádio 2****FM Rádio**

Fonte: NHK Annual Report 2007.

**Digital Hi-Vision (BS-Hi)** – É o canal televisivo mais recente da NHK, lançado em dezembro de 2000 para operar em sinal digital. Possui uma programação focada em conteúdo sobre arte e cultura (como ópera japonesa, musicais internacionais etc). Também apresenta programas experimentais de ferramentas digitais de interação com o público.

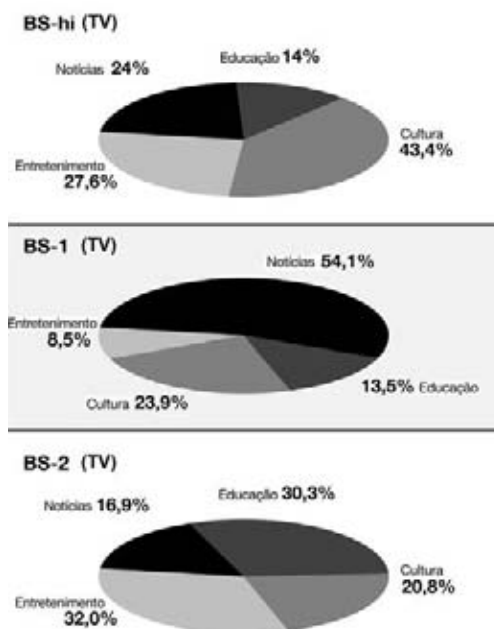
**Satellite-1 (BS-1)** – Possui conteúdo televisivo mais concentrado em notícias e informações, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento nacional e temas vinculados à política e à economia do mundo. Oferece coberturas jornalísticas e produz transmissões ao vivo de eventos esportivos. Há ainda a veiculação de documentários premiados e conteúdos similares produzidos no Japão ou em outros países.

**Satellite-2 (BS-2)** – Canal televisivo via satélite com programação voltada para o entretenimento. Porém, há aqui alguma preocupação com o nível e a qualidade do entretenimento, ou seja, são mais voltados para o que chamam de “alto entretenimento”, apresentando programas sobre música, arte, cultura, filmes (japoneses e estrangeiros), documentários e teledramas (principalmente séries televisivas).

**NHK World** – O conjunto de programação produzida pela NHK World traz uma diversidade de conteúdo como notícias, coberturas jornalísticas, documentários, animações, teledramas, conteúdo educacional, programas de rádio etc., além de distribuir parte da programação produzida pela NHK pelo mundo. Uma fatia desse conteúdo circula em 22 línguas, entre as quais o próprio japonês, inglês, árabe, chinês, francês, alemão, italiano, coreano, persa, português, russo, espanhol, sueco, tailandês, vietnamita etc.



## Distribuição temática de conteúdo da NHK (canais via satélite)



Fonte: NHK Annual Report 2007.

No que se refere à audiência, tomando a TV como parâmetro<sup>7</sup>, o japonês dedica 3 horas e 55 minutos por dia ao consumo de conteúdo, ou seja, 235 minutos (média semanal). Desse montante, as TVs comerciais somam 2 horas e 48 minutos (168 minutos) e a NHK detém 1 hora e 7 minutos (67 minutos). Em termos percentuais tem-se 71,5% desse tipo de audiência para o sistema comercial e 28,5% para o sistema público (NHK). Esses percentuais não devem ser vistos como “absolutos” a ponto de colocar a NHK em uma posição aquém do esperado: deve-se atentar para o fato de

7. Conforme dados de 2004 do *National Individual Audience Rating Survey* produzido pela NHK (dados citados no site do Ministério das Comunicações japonês em <<http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/eng/WP2005/chapter2-3.pdf>>).

que o sistema comercial japonês é bastante fragmentado, com diversas estações que dividem audiência entre si num ambiente altamente competitivo. A NHK acaba obtendo a fatia mais significativa da atenção do público quando se compara o número global de canais comerciais<sup>8</sup>.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Embora o sistema NHK esteja bem consolidado no Japão, com recursos específicos e uma estrutura razoavelmente eficiente e sustentável, atualmente o país debate uma reforma da lei de radiodifusão (*broadcast law*). Se em outros países o debate central está focado principalmente nos problemas de financiamento e sustentabilidade financeira do sistema, no Japão a discussão principal não segue essa linha, embora provenha desse ponto. O problema atual é: como reformular o sistema a fim de torná-lo imune a irregularidades como improbidade administrativa, corrupção e desvio de recursos.

Esse debate surgiu após haver uma quebra de confiança quanto ao modo de gerenciamento da NHK. Em 2004, uma equipe de funcionários da corporação pertencente ao segmento de entretenimento superfaturou o orçamento de uma produção, anotando gastos que nunca foram de fato realizados (Yoshiko, 2007, p. 70). Isso gerou uma série de críticas à empresa e descontentamento da opinião pública, culminando até mesmo com boicote ao pagamento do imposto recolhido pela NHK e perda de audiência. Somando esse episódio aos escândalos que já haviam assolado a radiodifusão comercial na década anterior, em janeiro 2006 o governo japonês anunciou reformas na lei, incluindo o sistema público.

Para o Partido Democrático Liberal Japonês, por exemplo, a reformulação da NHK deveria seguir alguns princípios como: mudança no atual formato do conselho diretor para dar mais transparência ao

---

8. Lembrando que o sistema comercial é altamente descentralizado, como explica Arima e Cooper (2000, p. 422).

órgão; redução do número de canais; revisão e reestruturação do corpo funcional no que diz respeito à consolidação de suas filiais, propondo, por exemplo, a separação de alguns setores, como entretenimento e esporte, da administração central; mudanças do sistema de imposto atualmente existente (Yoshiko, 2007, p. 71).

O governo espera finalizar a reforma da lei até 2010, um ano antes da migração completa da televisão aberta para a plataforma digital.



## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DE PORTUGAL

*Jonas Valente e Flávia Azevedo*

### Resumo

O serviço público de radiodifusão de Portugal é provido pela Rádio e Televisão de Portugal (RTP), que uniu as empresas Radiotelevisão Portuguesa (também com a mesma sigla: RTP), responsável pela operação das emissoras de TV, e a Rádio Difusão Portuguesa (RDP), que explora os serviços de rádio. Ao contrário dos países europeus analisados, a instância que dita as diretrizes não é um conselho e sim uma assembleia geral de acionistas, tendo logo abaixo um conselho de administração com funções executivas. Do ponto de vista da programação e conteúdo, o sistema tem uma ênfase na atuação regional. No que diz respeito ao financiamento, cerca de dois terços de seus proventos vêm de fonte pública, oriundos de uma taxa paga pelos cidadãos e de recursos orçamentários estatais. O restante é complementado por publicidade e outros negócios. Na disputa por audiência, o sistema está entre os primeiros, dentro de um acirrado quadro de competição com as empresas comerciais.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Entre 1926 e 1974 Portugal viveu sob intensa ditadura política, tendo como principal figura António Salazar, que iniciou suas atividades na política como ministro das Finanças na nova configuração pós-golpe e em 1932 já acumulava o cargo com o de presidente do Conselho de Ministros. Seu poder durou até 1968, quando foi substituído por Marcello Caetano. O período salazarista foi marcado pela vigência de partido único (União Nacional) e, mesmo com a nova constituição portuguesa, de 1933, o novo Parlamento serviu apenas como extensão de apoio a Salazar.

Nesse contexto nasceu a radiodifusão pública portuguesa. Em 1935 foi criada a Emissora Nacional, predecessora da RDP, ao passo que em 1955, muito após a gênese dos serviços públicos de radiodifusão do restante da Europa, surgiu a Rádio e Televisão de Portugal (RTP). Para analistas portugueses (Cádima, 2002), o grande incentivador e visionário do potencial televisivo para o país fora o então ministro da Presidência e futuro presidente Marcello Caetano. A RTP iniciou suas atividades com o capital mínimo obrigatório de 60 milhões de escudos, repartidos em terços entre o Estado, emissoras de radiodifusão (rádios) e o público, através de ações emitidas por instituições bancárias (Teves, 2007). Ficou determinado que a RTP seria a única emissora pública de televisão, e a fiscalização de suas atividades, por parte da sociedade, seria feita através do governo.

A emissora pública foi tomando forma após Marcello Caetano assumir o comando do país, uma vez que para ele era essencial manter um diálogo direto com a população através desse novo meio tecnológico. Entre 1957 e 1975, com a Revolução dos Cravos, a RTP foi moldada aos interesses políticos de Caetano (Lima, 2005). Ele promoveu uma abertura maior da programação ficcional, aproximando as emissoras do público, mas manteve a informação sob rígido controle (Sousa e Santos, 2006). Em 1976, a Emissora Nacional de rádio também passou por uma importante reforma, transformando-se na corporação Radiodifusão Portuguesa (RDP).

Durante a década de 1990, a radiodifusão pública portuguesa sofreu forte impacto com a abertura do setor aos operadores privados. Com menos receitas por causa do fim da taxa de televisão e o mercado audiovisual cada vez mais inflacionado pela competição, a RTP experienciou uma derrocada de sua situação financeira (Rocha, 2006). A reação foi uma tentativa de conter o quadro com a redução das despesas. Essas mudanças, no entanto, não se estenderam à área editorial, que continuou sob forte influência dos interesses governamentais. A nova Lei de Televisão nº 31-A, aprovada em 1998, abriu novas possibilidades, mas não conseguiu atuar incisivamente para a resolução dos problemas do grupo. Se, por um lado, a norma permitiu a existência de canais regionais e temáticos, por outro restringiu as possibilidades de receita da RTP ao limitar em 7,5 minutos por hora a quantidade de publicidade na RTP 1 e proibir tal conteúdo na RTP 2.

Em 2002, o grupo RTP enfrentou uma grande crise de identidade, que afetava sua organização e estratégia. Entre os problemas estavam a “indefinição quanto à missão dos operadores públicos de rádio e televisão no panorama audiovisual; inexistência de orientações quanto ao posicionamento a adotar e de objetivos empresariais concretos”; e o “não-cumprimento das obrigações de serviço público, apostando em modelos de conteúdos em concorrência direta com os operadores privados e reproduzindo mimeticamente a sua programação<sup>1</sup>”. A situação financeira era profundamente problemática, com prejuízos desde 1990 que acumulavam 1,2 milhão de euros e com uma situação negativa de 900 milhões de euros em 2002 (Teves, 2007). A solução dada em 2004 foi uma reforma que passou pela junção dos dois entes de radiodifusão pública até então existentes no país (RDP e RTP) em uma nova corporação, chamada Rádio e Televisão de Portugal, que manteve a sigla RTP.

---

1. Disponível em <[http://www.rtp.pt/wportal/grupo/reestruturacao\\_ope\\_pub.php](http://www.rtp.pt/wportal/grupo/reestruturacao_ope_pub.php)>.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

O sistema opera com sete canais de televisão: RTP 1, RTP 2, RTP África, RTP Açores, RTP Madeira, RTP N, RTP Memória e RTP Internacional; e mais sete estações de rádio: Antena 1, Antena 2, Antena 3, RDP Açores, RDP Madeira, RDP África e RDP Internacional. Segundo dados do último relatório disponível no *site* da emissora, de 2006, o grupo RTP contou com 30,8% da cota total de mercado, em uma curva ascendente pelo quinto ano consecutivo.

No caso do rádio, a RDP opera três emissoras no território português: Antena 1 e Antena 2 (generalistas) e Antena 3 (voltada ao público jovem). Outra parte das estações é operada para o público lusófono de outros países: RDP Internacional (generalista para a comunidade lusófona) e RDP África (voltada para os países de língua portuguesa do continente africano). Nas colônias dos arquipélagos de Madeira e Açores há subsidiárias da RDP. A primeira opera quatro emissoras de OM, 36 de FM e seis em rádio digital e a segunda mantém 24 canais de FM, três de OM e nove em tecnologia digital.

Na radiodifusão televisiva, as emissoras RTP 1, RTP 2 e RTP N são veiculadas em Portugal e nas ilhas Açores e Madeira. A emissoras RTP Açores e Madeira são direcionadas exclusivamente aos respectivos arquipélagos. A RTP África transmite a todos os países lusófonos do continente. Já a RTPi é distribuída por meio de uma rede de cinco satélites a todo o mundo, num total de 20 milhões de potenciais casas que recebem sua programação (Lima, 2005).

Os escritórios do grupo RTP e RDP estão distribuídos em dezesseis regionais (Viana do Castelo, Vila Real, Bragança, Porto, Aveiro, Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Lisboa, Évora, Faro, Açores e Madeira) e catorze países (Brasil, Estados Unidos, Cabo Verde, Guiné, São Tomé, Angola, África do Sul, Moçambique, Espanha, Bruxelas, Suíça, França, Rússia e Timor Leste).

Quanto às plataformas de distribuição utilizadas pelo grupo RTP é possível encontrar formatos a cabo, digital, satélite, *streaming*



e *on demand*, internet, teletexto, *mobile* e RSS/*Podcast*. Segundo informações do *site* da RTP, a distribuição está dessa forma aplicada em cada plataforma:

- a) **canal aberto/hertziano:** RTP 1, RTP 2, RTP Açores, RTP Madeira, Internacional, RTP N, RTP Memória, Antena 1, 2, e 3 e RDP Internacional e RDP África, RDP Antena Madeira 1, RDP Madeira 2, RDP Açores, RDP Norte-Centro-Sul;
- b) **tecnologia digital e cabo:** RTP 1, RTP 2, RTP Açores, RTP Madeira, Internacional, RTP N, RTP Memória, Antena 1, 2, e 3, RDP Internacional e RDP África;
- c) **satélite:** RTP Internacional, RTP N e Antena 1;
- d) ***stream* e *on demand*:** RTP 1, RTP 2, RTP Açores, RTP Madeira, Internacional, Antena 1, 2, e 3 e RDP Internacional e RDP África, RDP Antena Madeira 1, RDP Madeira 2, RDP Açores, RDP Norte-Centro-Sul;
- e) **internet:** RTP 1, RTP 2, RTP Açores, RTP Madeira, Internacional, RTP N, RTP Memória, Antena 1, 2, e 3 e RDP Internacional e RDP África, RDP Antena Madeira 1, RDP Madeira 2, RDP Açores;
- f) **móvel:** RTP 1.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A reestruturação da Rádio e Televisão de Portugal (RTP) foi definida pela Lei nº 8/2007 e regulamenta o modelo de gerenciamento da empresa através da constituição de três tipologias de participação. Primeiro, os chamados órgãos sociais, constituídos por: assembléia geral, conselho de administração e um fiscal único. Segundo, o Conselho de Opinião, formado por 29 membros e, por fim, os provedores do ouvinte e do telespectador. A Rádio e Televisão de Portugal é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos. A cláusula 8 da Lei nº 8/2007 deixa claro que enquanto houver apenas um acionista fica dispensada a realização de assembléias gerais da sociedade.

## 1. Assembléia geral

É formada por acionistas com direito a voto. Segundo a legislação, cada conjunto de mil ações equivale a um voto. Cabe à assembléia geral deliberar sobre uma série de assuntos relativos ao funcionamento geral da emissora, tais como:

- a) alterações do estatuto;
- b) remuneração dos membros dos órgãos sociais;
- c) discussão e votação do balanço, das contas e do parecer do fiscal único;
- d) constituição de um fundo de reserva, sem limite máximo, formado pela transferência de lucros líquidos apurados em cada exercício;
- e) aprovação do plano anual de atividades e planos de investimentos;
- f) autorização de empréstimos, considerando sempre os dispositivos da Lei de Financiamento do Serviço Público de Radiodifusão e de Televisão.

## 2. Conselho de administração

O conselho de administração é responsável por organizar técnica e administrativamente a sociedade, regulamentando seu funcionamento interno, e também o gerenciamento do quadro de pessoal e de sua remuneração. Tem o poder de nomear ou destituir profissionais responsáveis pela grade de programação e pelo conteúdo, sem afetar as competências legalmente atribuídas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

O conselho tem liberdade para definir a periodicidade de suas reuniões, que podem se realizar sempre que o presidente julgar necessário ou por solicitação de dois membros da administração. O conselho não pode deliberar sem a presença da maioria dos administradores, salvo se houver justificativa. O presidente detém o poder do chamado voto de qualidade. É formado por cinco membros eleitos pela assembléia geral, que só podem ser destituídos ao fim do mandato ou se cometerem falta grave. Sendo a assembléia

geral formada pelo acionista único, o governo, este termina por indicar os membros do conselho de administração.

### 3. Fiscal único

A fiscalização da sociedade é exercida por um fiscal único, eleito em assembléia geral, que também elege o suplente. Cabe ao fiscal único ser revisor oficial de contas da entidade, no que pode ser assessorado por técnicos específicos para esse fim ou por empresas de auditoria. O fiscal tem a obrigação de solicitar anualmente uma auditoria da sociedade.

Para além dessas incumbências, o fiscal deve ainda examinar, pelo menos uma vez por mês, a escrituração do grupo RTP, ou seja, sua movimentação contábil; emitir parecer sobre orçamentos, balanços, inventários e contas anuais; pedir convocação extraordinária da assembléia geral, bem como solicitar ao conselho de administração a apreciação de algum assunto e, por fim, pronunciar-se sobre qualquer tema a pedido do conselho.

### 4. Conselho de opinião

A participação da sociedade civil está estabelecida através do conselho de opinião. Ele é formado majoritariamente por membros indicados por associações e outras entidades representativas da sociedade. O conselho é formado por 29 membros, eleitos ou indicados, dos quais:

- dez eleitos pela Assembléia da República, segundo o método da média mais alta de Hondt<sup>2</sup>;
- um representante da Associação Legislativa da República Autónoma dos Açores;
- um representante da Associação Legislativa da República Autónoma da Madeira;
- um da Associação Nacional dos Municípios Portugueses;

---

2. Fórmula matemática utilizada na distribuição dos mandatos pelos diversos candidatos das listas concorrentes no âmbito do sistema de representação proporcional. Disponível em <www.cne.pt>.

- dois membros indicados pelas associações sindicais;
- dois indicados pelas associações patronais;
- um designado por confissões religiosas de grande representatividade;
- um indicado pelas associações de espectadores de televisão;
- um pela associação de pais;
- um pelas associações de defesa da família;
- um pelas associações de juventude;
- um pela associação de defesa dos autores portugueses;
- um advindo do conselho consultivo para igualdade e para os direitos das mulheres;
- um pelo conselho consultivo para os assuntos da imigração;
- um pelas associações de pessoas com deficiência ou incapacidade;
- um pelas associações de defesa dos consumidores;
- dois membros de reconhecido mérito, eleitos pelos restantes membros do conselho.

Os presidentes da assembleia geral, do conselho de administração e o fiscal único podem assistir às reuniões do conselho de opinião e participar dos trabalhos, sem direito a voto. A permanência dos membros no conselho de opinião se dá por quatro anos, renováveis, porém a Lei nº 8/2007 não especifica por quanto tempo ou quantas vezes podem se dar essas renovações.

Compete ao conselho de opinião: apreciar os planos de atividades e orçamento, bem como os planos plurianuais; verificar os relatórios e contas; acompanhar a atividade do grupo, assim como pronunciar-se sobre o cumprimento da legislação de serviço público, e sentido detém o poder de convocar sempre que julgar necessário os responsáveis pela programação. Compete também ao conselho apreciar e emitir parecer sobre as atividades do grupo fora de Portugal, em seus projetos de cooperação internacional com os outros países de língua portuguesa e verificar o apoio do grupo às comunidades portuguesas no estrangeiro.

Por fim, compete ao conselho emitir parecer quanto aos contratos de concessão entre Estado e o grupo RTP. O conselho se

reúne três vezes ao ano, e extraordinariamente mediante solicitação da maioria de seus membros.

## 5. Ouvidores

A RTP possui ouvidores para ouvintes e telespectadores, chamados de provedores. São pessoas escolhidas pelo conselho de administração que sejam de reconhecido mérito na sociedade, tendo exercido pelo menos nos últimos cinco anos atividade na área da comunicação. Os nomes ficam sujeitos ao parecer vinculativo do conselho de opinião, e o artigo 24 da Lei nº 8/2007 não deixa claro quais são as providências no caso de parecer desfavorável do conselho de opinião.

O estatuto dos provedores estabelece como missão:

- a) representar e defender, no contato com as empresas de serviço público de rádio e de televisão, as perspectivas dos ouvintes e dos telespectadores diante da oferta radiofônica e televisiva;
- b) promover a credibilidade e a boa imagem das emissoras e de todos os seus profissionais;
- c) estimular o cumprimento da ética profissional e dos códigos deontológicos por parte de todos os profissionais da RTP; e
- d) contribuir para uma cultura de autocritica e de prevenção de eventuais atitudes corporativistas no interior das empresas.

## IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O financiamento da RTP/RDP foi definido pela Lei nº 30, de 2003 como parte do plano de reestruturação do grupo, iniciado em 2002. A nova lei definiu um modelo misto baseado em três tipos de receita: uma taxa paga pelos cidadãos (contribuição para o audiovisual); recursos orçamentários estatais pelo cumprimento do serviço público (indenização compensatória); e verbas oriundas de captações comerciais por meio de publicidade e venda de serviços e produtos.

1. A contribuição para o audiovisual incide sobre o fornecimento de energia elétrica para o uso doméstico aos consumidores. O valor da contribuição mensal é de 1,60 euro, estando isentos os contribuintes cujo consumo anual seja menos de 400 kWh. Os valores das contribuições devem, de acordo com a nova lei, ser atualizados em consonância com a taxa anual de inflação, através da Lei do Orçamento do Estado.
2. Ela financia os serviços da RDP e da RTP 2. A RTP 1 e os canais regionais e temáticos são custeados pela indenização compensatória. As receitas publicitárias, cujo tempo não pode ultrapassar 6 minutos por hora, são utilizadas apenas para abatimento da dívida da corporação. A indenização compensatória é uma receita que cobre os custos e investimentos para a prestação do serviço público, não podendo ser superior às despesas de um ano corrente determinado.
3. Esse modelo visou retomar a saúde financeira do grupo frente a uma crise enfrentada em 2002, marcada pela seguinte situação:
  - prejuízos acumulados desde 1990 de 1,2 bilhão de euros;
  - déficit líquido de 900 milhões de euros em 2002;
  - prejuízo em suas nove empresas, totalizando 16 milhões de euros, em 2001;
  - dívidas com instituições externas, como bancos, fornecedores e parceiros;
  - altos custos operacionais (RTP, 343 milhões de euros em 2001 e RDP, 59 milhões de euros em 2001);
  - instabilidade gerencial, tendo tido a RTP cinco administrações e doze direções de programação e informação entre 1995 e 2002.<sup>3</sup>

Em 2007, a RTP teve receitas da ordem de 314,8 milhões de euros.<sup>4</sup> Desse total, 240,2 milhões foram oriundos de fontes

---

3. Disponível em <www.rtp.pt>.

4. "RTP com resultados positivos em 2007." *Jornal de Notícias*, 3/6/2008.

públicas, sendo 126 milhões da indenização compensatória e 114,4 milhões da contribuição para o audiovisual. As receitas comerciais somaram 74,6 milhões, sendo 73% provenientes da publicidade e 14%, da distribuição de multimédia (RTP, 2008).

A RTP 1 recebeu metade desse montante (50,3%), em um total de 158,4 milhões. Essa soma foi obtida com a arrecadação de 77,5 milhões em indenização compensatória, 17,7 milhões da contribuição para o audiovisual e 51,8 milhões em publicidade. Já a RTP 2 teve orçamento de 38,2 milhões, tendo como fonte praticamente única a contribuição para o audiovisual, que lhe rendeu 37,6 milhões. O braço radiofônico da corporação, a RDP, movimentou 49,6 milhões, cerca de um terço da principal emissora de televisão.

Os canais RTP Açores e Madeira receberam 18,4 milhões de euros. A RTP Internacional movimentou 10,4 milhões de euros e a RTP África foi a menos aquinhoadada, com apenas 5 milhões. O total de despesas registrado no exercício foi de 307 milhões de euros. Os custos com pessoal significaram 109,9 milhões, enquanto os programas consumiram 108,5 milhões. Desse total, 95 milhões foram reservados à programação das emissoras 1 e 2, sendo 76,3 da primeira e 18,6 da segunda.

### Receita operacional da RTP em 2006 e 2007 (em milhões de euros)

Tipo de receita	2007	2006	Varição%	ARF 2007
Proventos operacionais	314,9	292,1	7,8 %	265,3
Fundos públicos	240,3	224,3	7,1 %	216,3
Indenizações compensatórias	125,9	124,0	1,5 %	125,9
Contribuição do audiovisual	114,4	100,3	14,1 %	80,8
Contribuição das regiões autónomas	0,0	0,0	0,0 %	9,6
Receitas comerciais	74,6	67,8	10,0%	49,0
Publicidade	54,2	48,1	12,7 %	49,0
Distribuição e multimédia	10,8	10,1	7,0 %	n.d.
Outras receitas	9,6	9,6	- 0,3%	n.d.

Tomando como exemplo o ano de 2007, a tipificação entre receita de origem público-governamental e aquelas provenientes de negócios sustenta a seguinte proporção: 76,3% de origem pública e 23,7% de origem privada.

Proporção entre receita pública/governamental e receita obtida através de negócios da RTP em 2007



Fonte: RTP.

## V. PROGRAMAÇÃO

Em linhas gerais, o sistema português mantém diversos canais cuja ênfase do conteúdo está menos na diversidade de “eixos temáticos” (como canal de esportes, cinema, culinária, artes etc.) e mais na diversidade de eixos culturais ou locais (como canais sobre cultura e coberturas regionais). A RTP, por exemplo, segue o modelo de outras corporações públicas de mídias europeias que mantêm um canal generalista para competir com as outras emissoras (RTP 1) e uma segunda emissora com programação mais cultural (RTP 2). No segundo caso, destaca-se o investimento em conteúdos voltados à juventude, público que em vários dos países pesquisados tem sido uma preocupação dos gestores de emissoras públicas por sua migração para novas mídias. Ao mesmo tempo, a RTP investe menos em canais temáticos do que suas semelhantes do continente, apostando em programações regionais para atender aos territórios fora dos limites portugueses, como as ilhas de Açores e Madeira e à comunidade lusófona na África.



Nos próximos itens, apresentamos as descrições do tipo de conteúdo vinculado a cada um dos canais televisivos e radiofônicos.

## 1. Rádio

**Antena 1** – Destina-se ao estilo generalista. Transmite informações noticiosas, desportivas, com destaques para o futebol, e sua programação musical prioriza a música portuguesa.

**Antena 2** – Proporciona uma vasta programação musical, de diversos estilos, tais como ópera, *jazz*, músicas antigas e programações especiais que homenageiam as músicas dos países.

**Antena 3** – Destina-se ao público jovem da RDP, que, segundo o grupo, representa mais de um terço da audiência radiofônica em Portugal. Com isso, pretende-se levar a atualidade da música e estar em consonância com a mentalidade do jovem de hoje, levando assuntos a serem debatidos, como a internet.

**RDP Internacional** – É o canal que funciona através de onda curta, satélite, FM e internet. Sua programação busca um conteúdo generalista, com música de qualidade, bons conteúdos, informação geral e também das comunidades lusofalantes ao redor do mundo, bem como as notícias sobre esporte.

**RDP África** – Emite em FM para Lisboa e alcança cinco países africanos de língua portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe). A emissão pode ser captada também por Angola via satélite, também com saída de Lisboa, e eventualmente em outros pontos da África. A programação musical se concentra no produto africano (música e notícias), mas também na portuguesa, brasileira, antilhana e na latino-americana. Tem forte preocupação com o conteúdo informativo, que debate interatividade, cultura e esporte.

**RDP Madeira** – Opera com quatro emissores de onda média, trinta e seis de FM e seis de rádio digital (DAB) e com isso abrange todo o arquipélago da Madeira. Sua programação se estende por três canais: Antena 1: generalista, informativa, questões sociais,

música portuguesa e esporte; Antena 2: emitida diretamente de Lisboa, que transmite os *shows* musicais realizados no Funchal; Antena 3: jovial, musical e abordagem de temas como juventude, música, cinema e internet.

**RDP Açores** – Produz programação para as nove ilhas do arquipélago com destaque para conteúdos voltados para a RDP Internacional, já que produzem conteúdos para a comunidade açoriana residente nos Estados Unidos, Canadá e Brasil, com o programa chamado *Rota das ilhas*. Opera com vinte e quatro canais em FM, três de onda média, dezesseis da Antena 2 e nove em DAB.

## 2. Televisão

**RTP 1** – Oferece uma grade diversificada de programação, de caráter mais comercial, generalista, que procura abranger tanto a informação como o esporte, a ficção nacional e o entretenimento. Segundo relatório de 2006, os telejornais da RTP 1 foram responsáveis por 29,7% do *share* do canal. Destaca-se a reprodução de telenovelas brasileiras (Record) no horário das 14 horas como um dos pontos de crescimento de audiência para a RTP 1.

**RTP 2** – Pretende ser um elo entre sociedade e RTP, uma vez que, segundo a empresa, “o 2º Canal de serviço público constitui-se como um serviço alternativo aberto à sociedade civil”. O intuito é focar no público juvenil e infantil, também proporcionando uma vasta programação cultural. De acordo com a RTP, 50% de toda a programação nacional infantil é transmitida através da RTP 2 e muitos seriados norte-americanos são exibidos por esse canal.

**RTP Açores** – O canal açoriano é marcado por forte característica generalista, com programação voltada para o entretenimento, os documentários e os programas para o público infantil. Muitos dos conteúdos são fornecidos pela RTP 1, mesmo assim existem programas marcados pelo regionalismo açoriano. Lima (2005) destaca que em 2003, cerca de 85% de toda a programação foi produzida

na ilha de São Miguel, sede das instalações da RTP Açores. A informação regional também é fator de destaque na rede de conteúdo da RTP Açores, nomeadamente voltada para as questões culturais e econômicas da ilha. A distribuição é realizada apenas no arquipélago dos Açores.

**RTP Madeira** – Esse canal está voltado, assim como a RTP Açores, para a programação regional, levando-se em consideração os diversos movimentos culturais da região e suas necessidades informativas. É preocupação do canal também levar à comunidade açoriana através da RTPi (RTP Internacional) assuntos de relevância para sua gente. Boa parte da programação é produzida na ilha da Madeira e a distribuição do conteúdo fica restrita ao arquipélago.

**RTPi** – O canal internacional do grupo RTP pretende-se como aglutinador da força da língua portuguesa e, exatamente por isso, conquistou espaço para constituir-se nos mais diversos países do globo. Segundo a empresa, a RTPi tem uma vasta rede de satélites para recepção de sua programação, em qualquer parte do mundo, “assim como a redistribuição do sinal para diferentes plataformas digitais via satélite” (Lima, 2005, p.54). A programação do canal é diversificada, expressando a própria identidade dos canais RTP 1 e 2 e regionais (Açores e Madeira) e, ainda, retransmite programação da SIC e da TVI (emissoras privadas concorrentes). O canal também se esforça para manter sua imagem de marca vinculada às transmissões dos jogos da seleção nacional de futebol como uma forma de globalizar a sua programação e fortalecer os laços portugueses no estrangeiro. Para a sua distribuição, a RTPi garante uma rede de cinco satélites em todo o mundo, num total de 20 milhões de potenciais casas que recebem sua programação (Lima, 2005).

**RTP África** – Esse canal tem programação 24 horas por dia, para todos os países da CPLP (Comunidades dos Países de Língua Portuguesa) simultaneamente e procura abranger sua programação nos

mais diversos níveis informativos, culturais, de entretenimento e de produção de documentários. A distribuição é feita para todos os países africanos de língua portuguesa, por satélite e por cabo, e também para Portugal.

**RTP N** – É um canal a cabo que se destaca pelo seu conteúdo essencialmente informativo, valorizando os debates regionais e convidando pessoas de renome, porém não midiaticizados, para discutir questões pertinentes em sua programação. O canal pretende-se também como uma alternativa de qualidade aos produtos vinculados pelo sinal aberto (Lima, 2005). Seu conteúdo é distribuído para todo o território português, incluindo as ilhas dos Açores e Madeira.

**RTP Memória** – É o canal que resgata a memória das cinco décadas de televisão em Portugal, com a reprodução de programas antigos, revividos através de amostras e debates, no intuito de deixar registrado o papel histórico da televisão no país.

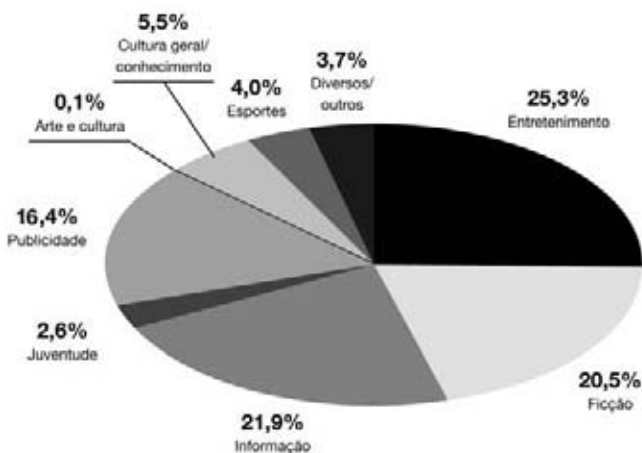
Para analisarmos melhor a distribuição dos tipos de conteúdo ou gêneros televisivos, tomemos como exemplo a programação da RTP 1, o canal generalista importante do sistema. O entretenimento foi o que obteve maior participação na grade em 2007 (25,3%), seguido pela informação (22,6%) e pela ficção (19,3%). Já atrações artísticas e sobre cultura geral desfrutaram de menor espaço na emissora, sendo responsáveis, respectivamente, por apenas 0,1% e 5,5% das horas veiculadas. Analisando o conjunto dos conteúdos produzidos e veiculados pela RTP 1, é possível perceber uma evolução estável em relação à participação de cada um dos gêneros (Obercom, 2007).

## Gêneros televisivos emitidos pela RTP 1 (não inclui TV a cabo) – 2005 a 2007

	2005			2006			2007			2005- 2007
	Programas	Minutos emitidos	%	Programas	Minutos emitidos	%	Programas	Minutos emitidos	%	% Média de minutos
Arte e cultura	193	732	0,1	9	252	0,0	9	338	0,1	0,1
Cultura geral/conhecimento	1103	31524	6,0	930	25545	4,9	1060	28999	5,5	5,5
Esporte	784	22032	4,2	754	21007	4,0	670	20779	4,0	4,0
Diversos	52490	19862	3,8	53219	20125	3,8	56841	18768	3,6	3,7
Divertimento	4249	134897	25,7	3984	131203	25,0	4510	133088	25,3	25,3
Ficção	3644	111111	21,1	3640	110866	21,1	3263	101330	19,3	20,5
Informação	4270	112597	21,4	4485	113482	21,6	4623	118686	22,6	21,9
Juventude	1026	12890	2,5	1133	15660	3,0	858	12485	2,4	2,6
Publicidade	25112	79954	15,2	29345	87460	16,6	31365	91127	17,3	16,4
Total	92871	525599		97499	525600		103199	525600		

Fonte: Obercom. Relatório 2006-2007.

## Proporção entre gêneros na grade de programação – RTP 1



Fonte: RTP.

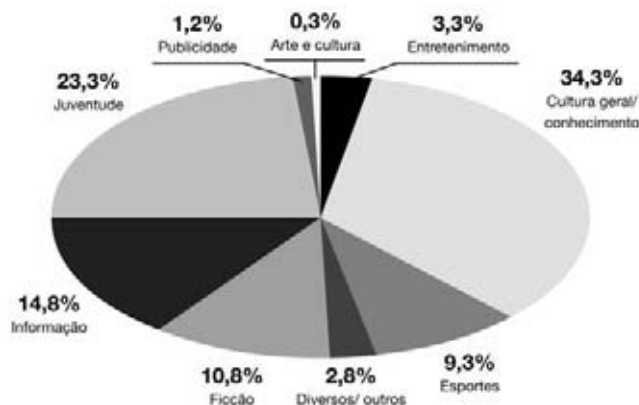
Já a RTP 2 volta-se para os conteúdos culturais, focados na juventude e informativos em detrimento de atrações mais comuns de emissoras comerciais, como o entretenimento. Os programas de cultural geral, de enfoque juvenil e jornalísticos ocuparam, respectivamente, 34,3%, 23,3% e 14,8% do tempo veiculado durante o ano de 2007. Já *shows* e demais tipos de entretenimento tiveram participação de apenas 3,3% na grade. Vale destacar que a emissora gasta pouquíssimo tempo com anúncios publicitários por causa das restrições legais impostas à corporação, o que é compensado em outros gêneros direcionados à promoção do conhecimento e à expressão da identidade nacional.

## Gêneros televisivos emitidos pela RTP 2 (não inclui TV a cabo) – 2005 a 2007

	2005			2006			2007			2005- 2007
	Programas	Minutos emitidos	%	Programas	Minutos emitidos	%	Programas	Minutos emitidos	%	% Média de minutos
	Arte e cultura	130	4417	0,8	84	5373	1,0	30	1686	0,3
Cultura geral/conhecimento	4720	158139	30,1	4424	172115	32,7	4354	180209	34,3	32,4
Esporte	1739	44940	8,6	1763	47567	9,1	1731	48669	9,3	9,0
Diversos	27345	14020	2,7	23505	14591	2,8	31631	14656	2,8	2,7
Divertimento	558	24359	4,6	506	25450	4,8	314	17603	3,3	4,3
Ficção	1151	39058	7,4	1253	46849	8,9	1497	56592	10,8	9,0
Informação	4600	122019	23,2	3152	91019	17,3	2568	77561	14,8	18,4
Juventude	8448	112483	21,4	9299	116546	22,2	11504	122529	23,3	22,3
Publicidade	6678	6166	1,2	6974	6089	1,2	8062	6095	1,2	1,2
Total	55369	525601		50960	525599		61691	525600		

Fonte: Obercom. Relatório 2006-2007.

## Proporção entre gêneros na grade de programação – RTP 2



Fonte: RTP.

Diferentemente de outras emissoras, em franco declínio de sua popularidade perante o público, a RTP vem mantendo um *share* estável no setor televisivo português e recentemente ascendeu ao posto de líder. Contribuiu para esse feito a queda considerável de audiência da ex-líder e principal cadeia privada do país, a SIC, cuja participação reduziu-se de 34,5% para 25% entre 2001 e 2007.

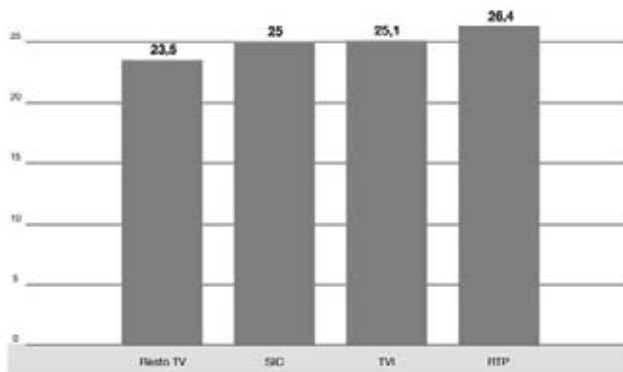
Evolução média anual do *share* global para o período 2000-2007 (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resto TV	22,4	19,7	20,5	19,5	19,2	19,8	20,6	23,5
SIC	34,5	29,8	29	31,3	30,8	28,6	26,3	25
RTP	24	20	22,2	24,3	24,9	24,5	26,3	26,4
TVI	19,1	30,5	28,3	24,9	25,1	27,1	26,8	25,1

Fonte: Obercom. Relatório 2006-2007.



## Audiência televisiva (Share global no ano de 2007)



Fonte: Obercom. *Relatório 2006-2007*.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

A Lei nº 8/2007, que trata da reestruturação do concessionário de radiodifusão e de televisão pública, trouxe de início algumas questões colocadas pelo Conselho de Opinião. No parecer aprovado em sua sessão plenária de 12 de novembro de 2007, o conselho argumenta que percebeu uma certa “secundarização” em relação à sua importância na reestruturação do concessionário. O primeiro exemplo disso é a não-especificação no texto da nova lei de uma estrutura técnico-administrativa que contemple as necessidades de trabalho do conselho, tal como foi previsto para os provedores de ouvinte e de telespectador. Segundo o texto,

esta aparente secundarização do Conselho de Opinião é, aliás, visível na própria forma como este foi consultado sobre o projeto de contrato de Concessão, já que entendeu por bem o acionista Estado, na pessoa do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, apenas ouvir o Conselho de Opinião da Rádio e Televisão de Portugal (RTP) sobre o novo Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão no preciso momento em que este documento foi publicamente divulgado e colocado em discussão pública.

A partir dessa constatação, o Conselho recomenda

reposicionar e clarificar o seu papel na arquitetura do sistema, atribuindo-lhe uma específica vivência no interior da empresa concessionária, e com o próprio acionista, fundada sobre uma outra ética, em que não se banalize a importância e o significado dos órgãos criados por lei para acompanhamento e controlo da Empresa Concessionária.

Outra questão polémica diz respeito ao uso da publicidade comercial no serviço público de radiodifusão e de televisão em Portugal e também em relação à qualidade de sua programação, muito criticada por se aproximar demasiadamente dos conteúdos das emissoras privadas. António Franco, em um fórum no *site* AEIOU<sup>5</sup>, diz que,

assumindo-se como prestadora de serviço público, tem um comportamento similar ao das outras radiotelevisões e ao das rádios sem televisão; isto é, move-se no mesmo areal amarelado do binómio audiência-lucro.

Assim como em outros países, o excesso de publicidade tem tido influências no conteúdo transmitido. Mas até então não houve proposta concreta de instituição de um limite.

---

5. Disponível em <<http://q3.aeiou.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=ae.stories/4791>>.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO REINO UNIDO

*Jonas Valente*

### Resumo

No Reino Unido, o serviço público de radiodifusão é exercido por dois grupos: a British Broadcasting Company (BBC) e o Channel 4. Iremos nos concentrar especialmente na BBC, uma vez que o Channel 4 representa uma experiência muito particular de emissora ligada ao Estado com independência de gestão administrativa, especialmente financeira, que opera exclusivamente com recursos oriundos da venda de anúncios. A BBC é um dos modelos de referência de comunicação pública de todo o mundo. Foi a precursora na concepção de serviço público de comunicação. Historicamente, a corporação é protagonista na definição da missão e propósitos desse tipo de mídia e até hoje sustenta um alto grau de aceitação popular. Os veículos da companhia foram acessados mensalmente por 92,5% da população do Reino Unido em levantamento feito nos anos de 2006 e 2007.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

A BBC surgiu em 1922 como um conglomerado de grupos empresariais ligados à fabricação de equipamentos eletrônicos. Em 1927, o governo britânico assumiu a companhia, tornando o rádio um monopólio público. Os serviços televisivos da BBC passaram a ser oferecidos a partir de 1936. Durante a Segunda Guerra Mundial, a BBC teve atuação controversa. Após esse conflito teve início a campanha pela quebra do monopólio estatal da radiodifusão exercido pela companhia. No entanto, o relatório da Comissão Beveridge, publicado em 1951, reafirmou a importância da BBC, rejeitou a introdução de publicidade, mas cogitou a possibilidade da entrada de novos agentes sob forte regulação.

Em 1954, foi criada a Independent Television Network (ITV), nova rede de televisão sob o comando de uma autoridade independente estatal, a Independent Television Authority (ITA), explorada por concessionários privados com renda obtida da venda de anúncios. A ITA ficou responsável pela infra-estrutura e pela regulação das atividades da nova rede e os operadores privados responsáveis pelo conteúdo. As licenças foram dadas para um concessionário por área do Reino Unido, mantendo um monopólio regional.

O duopólio permaneceu durante trinta anos, até a década de 1980, quando as novas tecnologias colocaram possibilidades de outros serviços de comunicação. Em 1982, ampliou-se a abertura com a criação do segundo canal comercial do Reino Unido: o Channel 4. Em 1986, sob influência da gestão de Margaret Thatcher, o relatório da Comissão Peacock defendeu a ampliação da oferta de conteúdos audiovisuais aos cidadãos por essas novas tecnologias, especialmente o satélite e o cabo, que, entre 1984 e 1985, haviam iniciado a transmissão de canais de televisão no Reino Unido. O resultado foi o *Broadcasting Act* de 1990, que flexibilizou as restrições ao uso de publicidade. Uma das medidas resultantes da nova legislação foi a autorização para o desmembramento do Channel 4 da ITV, ocorrida em 1993.

O Channel 4 passou a funcionar inicialmente como uma emissora financiada pelas rendas de publicidade de outras televisões e anos mais tarde ganhou autonomia para vender seus anúncios, tornando-se um modelo peculiar de corporação pública financiada majoritariamente por publicidade. O canal ganhou esse desenho para atuar como um *locus* de produção de alta qualidade e inovação.

Na década de 1990, houve um aumento da lógica produtivista na BBC, com corte de gastos e redução de recursos para inovação na produção de programas. Nos últimos dez anos, a BBC vem tendo como principal preocupação a transição para a tecnologia digital.

Em 2006, foi aprovada nova *Royal Charter* (Carta Real), que mantém o papel e as características fundamentais da BBC e prevê a transição para as novas tecnologias, especialmente a TV digital e a oferta de conteúdos na internet. A carta também mudou a estrutura de gestão, extinguindo o corpo de diretores (*board of governors*), antiga instância máxima da corporação, e criando o *BBC trust* (que chamaremos de conselho BBC) e o *executive board* (diretoria executiva).

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

O serviço provido pela BBC envolve oito canais nacionais, programação regional, dez estações nacionais e quarenta emissoras locais de rádio e um portal ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)). A corporação também provê um serviço mundial (BBC World Service), que produz conteúdos transmitidos por rádio, TV e internet em 33 línguas.

No meio televisivo, a BBC possui quatro canais principais: BBC 1 (generalista, com versões próprias para a Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte); BBC 2 (generalista, também com versões para os países do Reino Unido com foco particular em notícias, comédia e dramaturgia inovadora); BBC 3 (generalista, voltado para o público juvenil) e BBC 4 (de cunho alternativo). Há ainda um conjunto de programações segmentadas que têm como função atender a públicos diferenciados ou destacar gêneros

específicos: CBeebies (educação e entretenimento de crianças); CBBC voltado para pré-adolescentes); BBC News 24h (notícias); BBC Parlamento (cobertura da atividade legislativa).

Ainda em sinal analógico, são oferecidos os canais BBC 1 e BBC 2. Os restantes, incluindo o novo serviço BBCi (funções digitais interativas autônomas e de suporte a outros serviços), são distribuídos pela plataforma digital.

Já no rádio, a BBC opera oito estações, dos quais três (Radio 1, 1Xtra e Radio 2) são de caráter generalista, sendo as duas primeiras voltadas para o público jovem. Outras três (Radio 3, BBC 6 e BBC 5) atendem a públicos mais diferenciados, sendo a primeira especializada em música clássica, a segunda em música alternativa e a terceira em esportes. Há ainda duas emissoras (Radio 4 e BBC 7) que ocupam o nicho do conteúdo falado. A BBC reserva uma estação específica para atender os asiáticos residentes no país (BBC Asian Network).

A empresa também mantém serviços específicos para os outros países do Reino Unido: BBC Radio Scotland, BBC Radio Nan Gaidheal (distribuída na Escócia, em língua gaélica), BBC Radio Wales (País de Gales), BBC Radio Cymru (distribuída na Escócia, em língua galesa), BBC Radio Ulster (Irlanda do Norte) e BBC Radio Foyle (partes ocidentais da Irlanda do Norte). Além dessas emissoras, a BBC opera mais quarenta estações regionais por todo o Reino Unido.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

As obrigações e diretrizes da BBC são definidas pela *Royal Charter* (Carta Real) publicada pelo governo Britânico a cada dez anos. As metas são fixadas em um acordo firmado entre o Estado e a corporação, com validade trienal. A *Royal Charter* foi renovada em 2006. A direção do grupo para a execução dessas diretrizes é formada por um conselho (*BBC trust*) representativo dos interesses dos contribuintes da *licence fee*, a taxa paga anualmente por

aparelho de televisão que financia a corporação. O *trust* define a estratégia geral para a BBC, incluindo suas prioridades, e exercita uma visão geral sobre a atuação dos canais e do trabalho do segundo órgão de direção: a diretoria executiva (*executive board*) é responsável pela operação do serviço prestado pela BBC em conformidade com os propósitos públicos e pelas prioridades elencadas pelo conselho BBC.

Segundo a legislação, o conselho deve:

- a) ser o guardião da *licence fee* e do interesse público;
- b) administrar os recursos da BBC e da *licence fee*;
- c) representar o interesse dos contribuintes;
- d) garantir a independência da BBC;
- e) assegurar altos padrões de abertura e transparência.

O órgão deve também:

- a) definir as diretrizes estratégicas com base na Carta Real e do acordo;
- b) aprovar a estratégia dos serviços providos pela BBC;
- c) avaliar o desempenho da diretoria executiva e dos serviços prestados;
- d) aprovar as diretrizes e política para o conteúdo;
- e) aprovar e renovar licenças dos serviços providos pela BBC.

O conselho BBC é formado por doze membros: um presidente, um vice e dez membros ordinários. Quatro das cadeiras são destinadas a representantes das nações do Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). O tempo do mandato é definido pela rainha, não podendo ser superior a cinco anos, com possibilidade de recondução. Os membros são indicados pela rainha com base num processo de seleção operado por um corpo composto de um servidor do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes (DCMS), do presidente da BBC e de um assessor independente. As indicações são apresentadas ao primeiro-ministro e à rainha, seguindo processos do Office of the Commissioner for Public

Appointments (comitê de nomeações), um corpo independente responsável pelas indicações de órgãos públicos no Reino Unido<sup>1</sup>.

O *trust* deve publicar protocolos que especificam as funções e a relação com a diretoria executiva. Sua avaliação do cumprimento dos propósitos da BBC deve levar em conta a opinião da população, que é colhida em consultas públicas antes da publicação de cada relatório anual de balanço.

Já a diretoria executiva tem como funções:

- a) provisão de serviços;
- b) direção editorial;
- c) gestão operacional da BBC;
- d) elaboração da proposta de política de programação.

Ela é formada por quinze membros, sendo dez executivos e cinco não-executivos. O diretor-geral é indicado pelo *trust*, ao passo que os outros são escolhidos pelo comitê de nomeações. Os membros não-executivos devem ser pelo menos quatro e não podem ser menos de um terço ou mais da metade dos membros. Há ainda diversos outros mecanismos de assessoramento ou *inputs* civis na gestão da companhia, como os conselhos de audiência, o comitê central religioso de aconselhamento e o comitê de padrões editoriais.

Os conselhos de audiência trazem diversas perspectivas dos contribuintes para o trabalho do *trust* através da articulação de pessoas e organizações da sociedade civil para avaliar o cumprimento dos propósitos públicos e monitorar o conteúdo veiculado pelas emissoras da corporação. Há quatro conselhos desse tipo: Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte e Inglaterra. O da Inglaterra é composto por uma rede de conselhos regionais. Cada conselho é encabeçado pelo representante daquele país no *trust*. A Carta Real destaca a importância de intercâmbio entre os membros dos conselhos para garantir uma visão geral do trabalho da BBC. Também formado por representantes civis, o comitê central

---

1. Para mais informações, ver <<http://www.ocpa.gov.uk>>.



religioso de aconselhamento foi criado em 1923 e é voltado para inserir ou tratar de assuntos ligados à religião. Apesar de ter décadas de existência, tem recebido críticas e sido alvo de discussões sobre a revisão de seu papel pela nova arquitetura de gestão da BBC. O antigo corpo de diretores da companhia (*board of governors*) sugeriu uma consulta sobre o papel dele, que ainda não foi concluída. No caso do comitê de padrões editoriais, sua função é monitorar o conteúdo jornalístico dos canais da BBC e subsidiar o *trust* nas questões editoriais desses veículos.

A participação da população da gestão da BBC se dá, além das instâncias já citadas, em diversos mecanismos de sondagem de opinião. O principal é o balanço sobre o cumprimento dos propósitos públicos. Para cada um desses propósitos, o *trust* publica um documento com as prioridades para um determinado período e os critérios pelos quais ele será avaliado. Ao final de cada ano é feita uma avaliação, que é submetida à consulta pública.

A criação de novos serviços ou aprovação de licenças também é feita com base em consultas e debates públicos, especificando as prioridades para aquele serviço (como um dos canais), e os critérios pelos quais ele será avaliado. Na renovação há um balanço da prestação de serviço e a redefinição das diretrizes para aquele serviço. Em mudanças relevantes, é realizado um teste de valor público (*public value test*). O “teste” compreende um conjunto de estudos e debates que envolve a análise sobre o impacto de mercado e sobre as finanças da BBC. Cada teste deve ter seu resultado publicado até seis meses após sua aplicação.

Por fim, saindo da jurisdição da BBC, vale descrever a estrutura de gestão do Channel 4. O grupo é comandado por um conselho corporativo (*corporation board*), que tem como responsabilidade aprovar diretrizes e avaliar o andamento das emissoras da companhia. Ele é formado por no mínimo treze e no máximo quinze membros, dos quais a maioria é não-executiva, sendo considerados membros independentes. Todos os membros são indicados pelo Office for Communications (Ofcom), órgão regulador britânico para o setor, respeitando uma consulta ao secretário de Estado. O

diretor-geral (*chairman*) também é indicado pelo Ofcom. O conselho divide-se em quatro subcomitês: impostos e tributos, auditoria, remuneração e novos negócios.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O modelo de financiamento da BBC é baseado em uma taxa anual paga por cada detentor de televisor ou rádio (*licence fee*), atualmente custando 139,50 libras, na venda de serviços dentro e fora do Reino Unido. A venda de anúncios publicitários é proibida, a despeito das históricas pressões de forças conservadoras para extinguir a *licence fee* e abrir a corporação à publicidade. O uso de patrocínio e de venda de assinaturas para conteúdos também não é permitido, a não ser que seja objeto de expressa autorização do ministério responsável (Assuntos Exteriores, para o serviço mundial da corporação; e Cultura, Mídia e Esporte, para os restantes).

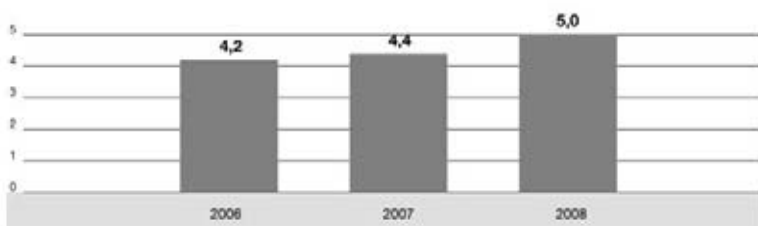
A corporação também possui um braço internacional, o BBC Worldwide. Mantido por verbas orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores, ele opera um conjunto de negócios que inclui a venda de programas em todo o mundo, a publicação de livros, DVDs e outros produtos. Suas receitas são utilizadas para investimentos em novas programações e serviços para o próprio BBC Worldwide.

O modelo segue as seguintes diretrizes:

- a) coleta da taxa de licença (*licence fee*) da maneira mais eficiente, minimizando a evasão;
- b) maximização dos retornos dos recursos da BBC e, através das receitas provenientes dos negócios de caráter comercial, reinvestir nos programas;
- c) priorizar o gasto no conteúdo que os contribuintes identificam como mais valioso;
- d) dirigir a BBC da maneira mais eficiente possível. Essa eficiência traduziu-se em um saneamento radical da corporação. Desde 2004, a direção já extinguiu 6.000 dos 26.000 empregos (Sergeant, 2008).

Tomando como base os relatórios da corporação, pode-se perceber um crescimento da receita nos últimos três anos (em libras): em 2006, 4,2 bilhões; em 2007, 4,4 bilhões; e, em 2008, 5,0 bilhões.

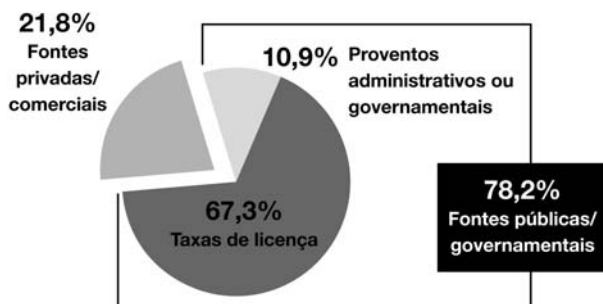
#### BBC – Evolução da receita (2006 a 2008)



Fonte: BBC.

Usando como exemplo os dados do Relatório anual de 2008 (*Annual report and accounts 2007/2008*), que teve um montante de recursos na casa dos 5 bilhões de libras, podemos perceber que, em média, dois terços desse total (3,9 bilhões, ou 78,2%) provém de fonte pública, sendo 3,3 bilhões de libras (67,3%) provenientes da taxa de licença e 545,6 milhões libras (10,9%) oriundos de proventos administrativos ou *grants* governamentais. O restante da receita, cerca de 1,1 bilhão (21,8 %) é proveniente de negócios (como venda de produtos etc.).

### Proporção entre receitas de origem pública/governamental e negócios da BBC (2007-2008)



Fonte: BBC.

Segundo o Relatório anual 2006-2007, o total de receitas no ano de 2006 ficou em 4,4 bilhões de libras, dos quais 1 bilhão foi gasto fora da BBC, na indústria criativa britânica com produção independente, artistas e outros recursos relativos a programas. Esse relatório também dá uma idéia da evolução da receita: a coleta das taxas (*licence fees*) cresceu 0,3% contra uma evasão de cerca de 5%. Mas o documento comemora a redução das despesas com cobrança da *licence fee* em 20 milhões de libras. Esse balanço anual ressalta a busca por eficiência da corporação, destacando como exemplo disso o superávit de 228 milhões de libras (embora a meta fosse economizar 355 milhões) e o crescimento das fontes de receitas externas à *licence fee*, especialmente o lucro de 111 milhões de libras do BBC World Service.

O documento também destaca a constituição nos últimos sete anos de um fundo de 4 bilhões de euros para investimento em conteúdo, montante superior à meta de 3,3 bilhões estabelecida pelo governo britânico. A receita cresceu 172 milhões de libras, sendo 142 milhões provenientes do serviço público de radiodifusão nacional (4,6%); 9 milhões oriundos do serviço mundial; e 16 milhões dos negócios comerciais. A razão do crescimento da renda proveniente da *licence fee* se deve a um conjunto de fatores que inclui

a ampliação do número de telespectadores e a economia na coleta da taxa. O custo da evasão e da coleta juntos somaram 9,2% dos rendimentos, contra 9,6% no último ano. Parte dessa economia provém de modos menos dispendiosos de pagamento, como débito em conta e saldo *on-line* da taxa. Mesmo assim a evasão cresceu de 4,7% para 5,1%. O serviço mundial arrecadou 810 milhões de libras. Isso lhe permitiu investir 96 milhões em programas da BBC. Parte do lucro veio, no entanto, da economia decorrente do fechamento de serviços em dez línguas.

Em 2006, as despesas da BBC cresceram 83 milhões de libras, chegando a 3,316 bilhões. A televisão foi a responsável pelo maior aumento (mais de 109 milhões), especialmente o BBC 1. O relatório identifica algumas questões que pressionam os custos da corporação:

- a) um terço do custo é pessoal, indicando que uma política de recursos humanos mais controlada é essencial;
- b) 20% dos custos são programas, especialmente de produtoras independentes, cujo mercado tem inflacionado seus preços;
- c) 20% dos custos são compra de direitos, incluindo talentos e eventos esportivos. Esse mercado está inflacionando também pela importância dessas “matérias-primas” na disputa em um terreno de audiência cada vez mais fragmentada.

Diferentemente da BBC, o Channel 4, que foi inicialmente financiado por receita de outras emissoras comerciais, é hoje mantido inteiramente por recursos de natureza publicitária, envolvendo a venda de anúncios publicitários, de produtos e serviços. As dificuldades financeiras vividas pelo grupo nos últimos anos e as sombrias projeções para os próximos triênios foram tão sérias que motivaram uma reavaliação da *Ofcom* sobre o futuro do grupo. Ao final, a autoridade britânica para as comunicações concluiu pela manutenção das atividades das emissoras da empresa, mas apontou para a necessidade da construção de alternativas de financiamento com recursos públicos.

Em 2007, o Channel 4 arrecadou 676,8 milhões de libras, apresentando um crescimento em relação ao ano anterior de 1,9%, quando a evolução do mercado de TV britânico foi da ordem de 3%. O custo com os serviços foi de 624 milhões de libras, um acréscimo de 3% em relação a 2006 (608 milhões de libras). Desse total, 400 milhões de libras foram investidos em produções do Reino Unido, resultando em mais de 350 programas do horário nobre durante o ano.

## V. PROGRAMAÇÃO

Segundo a Carta Real aprovada em 2006, o conteúdo da BBC deve ser de alta qualidade, inovador, atrativo, original e desafiador. Cada emissora deve exibir pelo menos uma dessas características. Com base nessa orientação, a BBC montou um conjunto de veículos buscando equilibrar a disputa pela audiência de massa, com perfis generalistas, com a segmentação de determinados conteúdos considerados fundamentais, como notícias, programas educativos e veiculação das atividades do parlamento.

### 1. Rádio

Como ocorre em vários países, os canais de rádio acabam existindo em função de determinada especificidade de conteúdo e operam sua programação baseada nessa prerrogativa. A Radio 1 traz conteúdo focado em música popular para público jovem, também transmitindo conteúdos informativos não-musicais; a 1Xtra tem programação baseada em música negra contemporânea, atenta às inovações desse segmento, trazendo transmissões musicais ao vivo, também direcionadas aos jovens; a Radio 2, com espectro amplo, que vai do popular a gêneros mais específicos, incluindo também notícias, variedades e programação factual; a Radio 3, voltada para programação e conteúdo sobre música clássica e erudita; a Radio 4, com serviço baseado em conteúdo falado, ou seja, não necessariamente musical: notícias, atualidades,

programas factuais, drama, leituras e comédia; a BBC Radio 5 Sports Extra traz programação direcionada à cobertura 24 horas de esportes e notícias; a BBC 6 tem programação centrada em música popular geralmente fora do circuito comercial do tipo *mainstream*, com comentários contextualizando a programação musical; a BBC 7 tem sua grade programática também baseado em conteúdo falado do tipo comédia, drama e leituras, principalmente do arquivo da BBC; a BBC Asian Network oferece debate, notícias, música, esportes, entretenimento e dramaturgia para audiências de asiáticos residentes na Grã-Bretanha.

Em linhas gerais, as estações de fora da Inglaterra, relacionadas no item “estrutura”, equilibram programas generalistas com aqueles de cunho local e regional, com a preocupação de garantir conteúdos nas línguas dos países do Reino Unido para além da Inglaterra.

## 2. Televisão

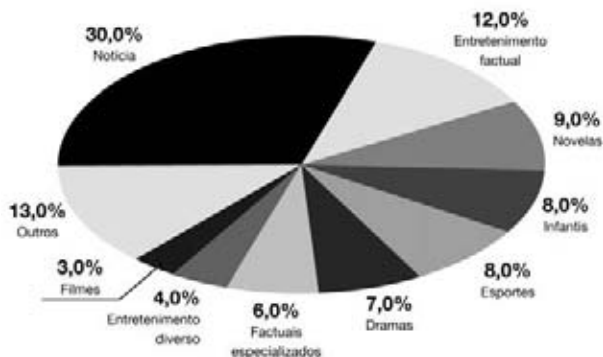
Assim como no rádio, para darmos uma noção de que tipo de programação os canais televisivos estão focados, tentaremos relacioná-los especificando tais focos. O BBC 1 possui perfil generalista, privilegiando notícias, entretenimento factual, novelas, esportes e programas infantis; o BBC 2, também com grande variedade de programas, tem um foco particular em factuais, comédia e dramaturgia inovadora; o BBC 3 traz uma programação generalista, porém voltada para audiências juvenis, com uma forte oferta de seriados, comédias, filmes e *shows*; o BBC 4 é um canal com conteúdo voltado para o enriquecimento intelectual e cultural alternativo ao *mainstream* dos outros canais, investindo em filmes nacionais e internacionais, programas culturais, documentários, música e artes que geralmente não são enfatizados no circuito comercial; o CBeebies tem conteúdo direcionado à educação e entretenimento de crianças, com conteúdos pedagógicos e desenhos animados; o CBBC traz programação voltada para pré-adolescentes e inclui uma variedade de conteúdos como entretenimento, notícias, cultura e factual contemporâneo; o BBC News 24h é um canal exclusivo

com programação noticiosa, além de análises e outros programas informativos; o BBC Parlamento faz cobertura ao vivo dos debates e atividade legislativa do Parlamento britânico.

No relatório de 2007, o conselho BBC destaca os conteúdos noticiosos e culturais, cujo melhor exemplo do segundo é o programa *Planet earth*, que já visitou 376 localidades remotas para dar uma visão inigualável das diversas regiões da Terra. Teve audiência de 12 milhões de pessoas e recebeu a avaliação de melhor programa de televisão. Já foi vendido para 95 países.

Anualmente a BBC é obrigada a publicar o *Statement of programme policy*<sup>2</sup>, um documento que contém as diretrizes de programação e também os compromissos detalhados e metas para cada gênero durante aquele período. Em 2007, o BBC 1 destacou-se na veiculação de notícias e entretenimento factual, ao passo que o BBC 2 privilegiou programas infantis, esportes e factuais especializados.

### BBC 1 – Distribuição de gêneros televisivos na programação

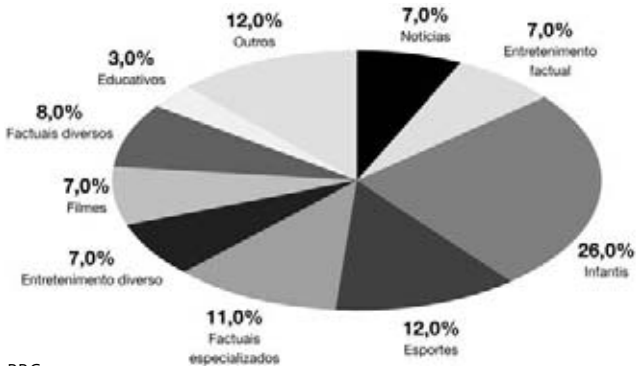


Fonte: BBC.

2. Em tradução livre, poderíamos chamar de "diretrizes para a política de programação" das emissoras.



## BBC 2 – Distribuição de gêneros televisivos na programação



Fonte: BBC.

Em documento de 2007 (BBC, 2007) o presidente do *BBC trust* apontou como prioridade para o exercício seguinte a inovação e a distinção da programação da corporação. Através de pesquisas de opinião, o *trust* identificou uma demanda por novos programas e idéias atuais para a corporação. Na carta, Michael Lyons afirma:

O que aprendemos é que audiências não querem uma mudança radical na direção da BBC. Há apoio para programas em cada gênero e a população considera valiosos os clássicos familiares da BBC que nenhuma outra emissora oferece. Parece que, embora haja mais opções de canais pelo Reino Unido como um todo, as pessoas percebem que há menos variedade de programas e querem ver na BBC seus trabalhos de qualidade. As pessoas esperam que a BBC evite os padrões e têm clareza que suas expectativas sobre a BBC são diferentes do que sobre as outras emissoras (BBC, 2007).

Em relação ao conteúdo, a carta sublinha a importância de melhorar a qualidade principalmente dos noticiários e programas de atualidades (*current affairs*), bem como daqueles de cunho educativo.

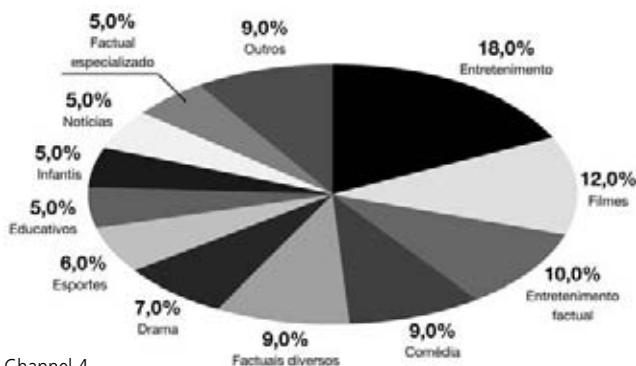
Em uma pesquisa qualitativa feita sobre distinção e inovação dos conteúdos da BBC, foi detectado que, apesar de a população

ter maior oferta de canais, ela sente que o conteúdo é cada vez mais homogêneo, especialmente em uma inclinação em relação à hegemonia do entretenimento nos canais da rede. Os canais televisivos BBC 1 e BBC 2 continuam sendo os mais assistidos e neles essa tendência é mais sentida, ao passo que a criação de outros canais mais alternativos, como o BBC 4, não aparece como um contrapeso suficiente a esse movimento.

No relatório anual 2006-2007, o conselho reconhece que a BBC está indo bem e baseado na percepção de que seu canal BBC 1 continua sendo o generalista mais popular do Reino Unido, ao mesmo tempo que os outros (da BBC) possuem audiência estável ou crescente. No entanto, são colocados como desafios a busca por maior inovação dos programas, a disputa pela audiência principalmente dos mais jovens diante da dispersão causada pela existência de outros meios, e chamar a atenção para audiências carentes de informação.

Já no caso do Channel 4, a estratégia de programação para 2008, por exemplo, foi voltada para a superação de um desafio: ampliar a distinção de seus conteúdos de modo que possa cumprir sua função de serviço público, garantindo o retorno financeiro necessário para sustentar tal operação (Channel 4, 2008). Segundo o relatório anual para o serviço público de *broadcasting* do Ofcom, em 2007 o Channel 4 manteve um equilíbrio entre vários gêneros, entre os quais se destacou o entretenimento.

#### Channel 4 – Distribuição de gêneros televisivos na programação



Fonte: Channel 4.

No que se refere à audiência, a BBC mantém-se como o principal grupo de comunicação do Reino Unido. Seu *share* de audiência no mercado de televisão (incluindo as diversas plataformas) encontra-se na casa de 33,8%, experimentando um declínio moderado nos últimos anos. No rádio, a participação das estações da companhia é de 54,9%.

O alcance geral do principal canal – o BBC 1 – caiu 5% nos últimos três anos e hoje chega a 78% da população. Também o BBC 2 teve seu alcance semanal de 15 minutos reduzido de 67% para 57% nos últimos quatro anos. Já o BBC 3, voltado a um público mais específico, tem ampliado sua audiência e hoje é sintonizado por 17,6% da população. O BBC 4 tem crescido e hoje atinge 7% dos habitantes do Reino Unido em transmissão digital, avaliada pelo *trust* como bom desempenho para essa nova tecnologia.

### Audiência das principais redes de TV em sinal aberto

Canal	2005	2006	2007	2008
BBC 1	22,9	22,2	22,3	21,8
ITV (incluindo GMTV)	22,2	20,5	19,2	19,1
BBC 2	9,5	9,3	8,8	8,3
Channel 4/54C	10,5	11,0	10,6	8,0
Five	6,4	5,8	5,3	4,9
Outros comerciais	28,6	31,3	33,9	37,3

Fonte: *Broadcasters Audience Research Body*.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

A principal discussão hoje no Reino Unido é o impacto da convergência no serviço público de radiodifusão. Embora seja uma preocupação geral da União Européia, ela aparenta ser mais forte no Reino Unido pelo ritmo imposto às discussões pelo órgão regulador da comunicação (Ofcom) e pela emergência de propostas de reorganização do setor. Segundo o órgão,

as operações dos serviços audiovisuais na internet e redes móveis são cada vez mais sofisticadas e amplas, oferecendo conteúdo de alta qualidade, distribuído para os consumidores nos seus termos.<sup>3</sup>

Considerando isso e a dificuldade de separar claramente os conteúdos transmitidos pelo *broadcasting* terrestre e as novas plataformas, a Agência defende a existência de um potencial desses novos serviços de oferecer conteúdo de serviço público.

Diante desses desafios, o órgão lançou em abril de 2008 uma nova avaliação sobre o serviço público (*PSB review*). Esse processo visa discutir a situação do sistema público de comunicação no Reino Unido para avaliar como ele está cumprindo seus propósitos públicos e quais são os desafios atuais para o sistema. Em 2005 foi realizado o primeiro *review*, que concluiu:

1. mantém-se a demanda dos cidadãos por PSB (*public service broadcasting* – “serviço público de radiodifusão”), embora as formas de distribuição e acesso ao seu conteúdo possam mudar;
2. o mercado não tem condições de cumprir todos os propósitos públicos, mesmo no mundo digital, e o modelo das emissoras comerciais não é sustentável em um ambiente multicanal;
3. a BBC deve continuar sendo um protagonista do sistema, mas não deve ser o único provedor. Desde então, houve um dinâmico desenvolvimento do mercado de televisão, marcado por crescimento rápido e intenso da adoção da tecnologia digital para a televisão; ampliação das ofertas multicanal e redução da audiência de todos os canais individualmente, especialmente do público infante-juvenil; e redução da participação da TV no bolo publicitário geral.

---

3. Disponível em <[www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)>. Acessado em 10/1/2008.

De acordo com relatório do Ofcom publicado em dezembro último<sup>4</sup>, a presença da oferta de televisão digital multicanal chegou a 21,7 milhões de lares no Reino Unido, representando 86% da população. São 14 milhões de casas recebendo sinal digital terrestre, 9 milhões, por satélite. A participação de mercado foi comandada pelos serviços ofertados em plataforma digital terrestre (37,4%), seguidos por aqueles distribuídos em satélite pago (32,4%), cabo (13,6%) e analógico (12,4%) (Ofcom, 2008).

Na consulta do plano anual 2008-2009, o Ofcom aponta a necessidade de examinar modelos futuros de PSB, identificando opções de financiamento, entrega e regulação desse tipo de mídia diante do avanço da convergência e ampliação das plataformas de oferta de conteúdo. Já desde consultas anteriores o órgão vem defendendo a criação de uma nova organização que servirá como distribuidor multiplataforma de conteúdo de produtores independentes, denominada *Public Service Publisher*, como núcleo do sistema de mídia em um ambiente com forte presença da convergência tecnológica.

Outro tema que gerou debates no Reino Unido foi a participação em programas por serviço telefônico, como ocorre na votação de *reality shows* (como *Big Brother*). Problemas na cobrança pelo serviço e no cômputo da opinião dada pelo telespectador resultaram em uma investigação do Ofcom a esse respeito. Ao final, ela constatou a existência de diversas irregularidades, que em uma consulta para medidas de proteção dos telespectadores em relação a esse tipo de serviço. As redes de televisão também se articularam em um seminário realizado em novembro de 2007 e anunciaram ações conjuntas tais como: criação de um grupo para socializar iniciativas de boas práticas nesse tipo de conteúdo e garantia de transparência sobre as responsabilidades de cada um dos agentes na operação desse serviço.

---

4. Public Broadcasting Service: *Annual report 2007*. Disponível em <[http://www.ofcom.org.uk/tv/psb\\_review/annrep/psb07/](http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/)>. Acessado em 5/1/2008.

Outro desafio é o modelo de financiamento. O relatório anual da BBC avalia que a busca por programas mais criativos e inovadores coloca a reflexão “sobre como produzimos conteúdos e criamos valor”. A dificuldade na expansão dos recursos se amplia com o crescimento de custos. Aspectos internos ao mercado de televisão (como a inflação dos custos de programas, espetáculos e direitos de transmissão e a transição para a tecnologia digital), ou externos, como o crescimento da taxa de inflação, podem afetar o equilíbrio financeiro da BBC. Como a expansão da *licence fee* está estagnada em uma taxa menor que 1% ao ano, a principal alternativa são os serviços comerciais e o serviço mundial.

A dificuldade sentida pela BBC não é exclusividade do Reino Unido. A presidência rotativa da União Européia lançou aos países-membros uma consulta sobre a revisão dos modelos de financiamento dos PSB. Em diversos países há pressões para que as emissoras públicas não recorram à publicidade para captar recursos. No Reino Unido uma alteração como essa teria pouco impacto, haja vista que a BBC é a única corporação que se mantém sem esse tipo de capital.

## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DA VENEZUELA

*Sivaldo Pereira da Silva*

### Resumo

Enquanto em alguns países o sistema público de comunicação tem recebido críticas por estar se aproximando de um modelo comercial, na Venezuela ocorre o inverso: a forte presença estatal dá o tom do sistema em uma polarizada conjuntura política. A recém-criada Televisora Venezolana Social (TVes) é hoje a organização mais proeminente do sistema, estando vinculada estatutariamente ao Estado, porém, seguindo premissas e princípios de comunicação pública. Numa visão mais geral, o sistema não-comercial de comunicação venezuelano é formado por dois conjuntos de organizações de mídia que operam mais ou menos de modo integrado: organizações de caráter público (que inclui a TVes e, de certo modo, a radiodifusão comunitária) e as organizações de caráter estatal (que abarca emissoras, rádios e outros órgãos diretamente subordinados ao Estado).

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

Na Venezuela, a recente configuração de um sistema público de comunicação tem sido um efeito das transformações políticas que o país vem passando desde 1998. Neste ano, Hugo Chávez foi eleito para o seu primeiro mandato como presidente da república venezuelana, e desde então vem representando as estruturas do Estado. Investimentos mudaram o foco e políticas públicas<sup>1</sup> passaram a adotar uma linha mais à esquerda, incluindo o setor de comunicação<sup>2</sup>.

Boa parte das reformas adotadas pelo governo Chávez foram, e continuam sendo, objeto de conflito político, principalmente entre o governo e os setores mais conservadores do país. Desde o seu primeiro mandato, Chávez tem sido o estopim de debates, polêmicas domésticas e internacionais. Em 2002 sofreu um golpe de Estado que durou cerca de 48 horas, durante o qual adversários do presidente chegaram a anunciar a sua deposição ao vivo na TV, com o apoio de empresas como a Radio Caracas Televisión (RCTV) (até então a maior empresa de comunicação do país). Porém, com a ajuda de setores militares fiéis ao governo e com razoável apoio popular, Hugo Chávez retomou a presidência. Anos mais tarde conseguiu a reeleição através das urnas.

No segundo mandato de Hugo Chávez a reforma do país chegou mais diretamente às políticas públicas de comunicação, com a promulgação da Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, conhecida como Lei Resorte, em janeiro de 2005<sup>3</sup>. Além de reformular boa parte das normas sobre comunicação, a nova legislação também é focada no incentivo à produção independente,

---

1. Para uma visão geral sobre as políticas públicas de comunicação na América Latina (pelo menos até o final da década de 1990, com brevíssima passagem sobre a Venezuela), ver Arias, 1989.

2. Sobre a televisão na Venezuela até a década de 1990, ver Díaz, 1999.

3. Disponível em <<http://www.leyresorte.gob.ve/index.asp>>. Acessado em 12/12/2007.



ao conteúdo nacional e à criação de um ambiente propício para comunicação pública, principalmente comunicação “popular”, na acepção socialista do termo. Porém, apesar de a lei ser um importante avanço no âmbito de democratização dos meios de comunicação, nela ainda não se materializava a criação de um sistema público de comunicação, efetivamente.

O crescente embate entre a administração de Hugo Chávez e os segmentos contrários às reformas políticas no país, incluindo setores econômicos como empresas de comunicação, repercutiu em sucessivas transgressões da lei de radiodifusão e no descumprimento de alguns princípios constitucionais pela principal empresa privada de comunicação do país, a RCTV. Com o fim do prazo legal da concessão pública da RCTV, o governo Chávez anunciou, no final de 2006, a não-renovação da licença pública de radiodifusão da corporação. O fato gerou intenso debate, com manifestações contrárias e favoráveis à decisão do governo, dentro e fora do país. Com o fato consumado, a RCTV saiu do ar e, em seu lugar, surgiu a Televisión Venezolana Social (TVes): um canal de televisão gerenciado pela Fundación Televisora Venezolana Social (Teves), que teria a função de transmitir o sinal de radiodifusão nos moldes da Lei Resorte, adotando o perfil de um sistema público.

A Fundação Teves foi criada através do Decreto nº 5.349/2007, com seu estatuto publicado no dia 14 de maio de 2007<sup>4</sup>. Trata-se, em tese, de um órgão independente com funções de comunicação pública, porém está vinculado ao Ministério das Comunicações venezuelano. Diante da impossibilidade de se criar uma estrutura adequada ao início das transmissões da TVes, o governo ganhou uma ação judicial que garantiu a posse provisória da infra-estrutura RCTV, através da qual a TVes está operando seu sinal. A decisão judicial argumenta que a medida está respaldada no direito constitucional dos venezuelanos em receber conteúdo e programação, tendo em vista ser esse um serviço de utilidade pública.

---

4. Disponível em <<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/140507/140507-38682-11.html>>. Acessado em 12/12/2007.

Em torno da criação da TVes estão sendo agregadas outras iniciativas de comunicação pública e estatal já existentes no país e se está gerando aquilo que pode ser chamado de “sistema público misto”, isto é, um conjunto de organizações com diretrizes de comunicação pública, porém com uma forte presença estatal.

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

Do ponto de vista conceitual, a base do sistema público venezuelano ganha força com a recém-criada TVes<sup>5</sup>. Paralelamente à TVes é possível encontrar outras iniciativas de comunicação de caráter mais estatal. Assim, no plano geral o sistema venezuelano poderia ser classificado em organizações de caráter público e organizações de caráter estatal.

### 1. Organizações de caráter público<sup>6</sup>

#### *Televisão*

Do ponto de vista conceitual, a TVes é hoje a principal organização do sistema público venezuelano porque consegue atingir de forma razoável o território nacional e se tornou um projeto politicamente importante no campo da comunicação do país. Opera basicamente através de um canal aberto em rede nacional. Também

---

5. Ainda que a nova TV seja pouco robusta e sem uma estrutura física adequada e mesmo sendo suscetível, de algum modo, à ingerência governamental.

6. Considera-se “caráter público” a característica de organizações que possuem pelo menos algum tipo de mecanismo que envolva a sociedade civil em sua gestão, ainda que esteja submetida hierarquicamente a um órgão governamental. Dependendo do ponto de vista da conceituação de “sistema público” ou “sistema estatal”, a TVes poderia ser encaixada como sistema estatal por haver, em sua gestão, clara predominância decisória governamental. Porém, adotou-se aqui o termo “caráter público” por se tratar de (1) uma fundação, ainda que criada por decreto; (2) por ter princípios estatutários voltados para uma idéia razoavelmente consistente de “comunicação pública” e (3) pela participação de dois membros da sociedade civil em seu conselho diretor, ainda que esse segmento seja minoritário. No caso da radiodifusão comunitária, o sentido de “público” se torna mais conceitualmente aplicável.

possui algumas estações retransmissoras nas principais cidades/regiões. Inicialmente, o intuito da emissora não é produzir conteúdo, e sim transmiti-lo, principalmente produção independente.

### *Radiodifusão comunitária*

Atualmente o país possui uma rede significativa de comunicação comunitária, em sinal televisivo e radiofônico, fundamentalmente operando com transmissão local. Essa rede tem sido incentivada pela Lei Resorte e por alguns programas, editais e alocação de recursos governamentais para o seu fomento<sup>7</sup>. O Ministério das Comunicações venezuelano relaciona 227 rádios comunitárias e 36 TVs comunitárias.<sup>8</sup>

## 2. Organizações de caráter estatal

### *Televisão*

**Venezolana de Televisión (VTV)** – Trata-se da primeira rede de televisão instalada no país, em 1964. Na década de 1970 a TV passou a ser oficialmente um órgão do Estado. Tem cobertura parcial do território venezuelano, operando com programação centralizada a partir de sua estação-sede.

**Vive TV** – Canal de cunho mais educativo, financiado e gerenciado diretamente pelo governo da Venezuela, com linha editorial explicitamente vinculada às diretrizes políticas do atual governo.

**ANTV (Televisora de la Asamblea Nacional)** – Órgão oficial do Parlamento venezuelano, operando em sinal fechado (cabo).

**Telesur (Televisión del Sur)** – Rede de televisão multiestatal, criada e sustentada por um conjunto de países-membros através de seus governos (como Argentina, Venezuela, Bolívia, entre outros).

---

7. Sobre experiências anteriores de comunicação alternativa na Venezuela, ver Madriz, 2000.

8. Dados disponíveis, através de arquivo compactado (tipo planilha), em <[http://www.conatel.gov.ve/downloads/operadoras/listado\\_habilitaciones\\_14\\_12\\_2007.zip](http://www.conatel.gov.ve/downloads/operadoras/listado_habilitaciones_14_12_2007.zip)>.

Surgiu de uma iniciativa do governo venezuelano, que detém a maior parte das ações. Tem o objetivo de se transformar em um canal de comunicação voltado para a integração da América Latina. Seu sinal é transmitido para Venezuela, Argentina, Equador, Uruguai, Bolívia e Cuba.

#### *Rádio*

**Radio Nacional de Venezuela (RNV)** – Principal rede de rádio estatal do país, operando seu sinal em quase todo o território venezuelano e além-fronteiras. Apesar de o nome ter nascido em 1987, a RNV foi, na verdade, a primeira rádio do país, fundada em 1936, com o antigo nome de “Radiodifusora Nacional de Venezuela”. Opera em cinco canais, com sinal em AM, FM e ondas curtas. Cada canal transmite um tipo específico de programação, embora todos estejam de algum modo voltados para a divulgação das ações do governo.

#### *Gravadora*

A principal iniciativa é a criação do Centro Nacional del Disco (Cedin), através da Fundación Centro Nacional del Disco, vinculada ao Ministério do Poder Popular para a Cultura. O objetivo do projeto é direcionar recursos para apoiar e produzir material audiovisual como CDs e DVDs com foco na cultura nacional. O projeto ainda está em fase inicial de estruturação.

Além dessas instâncias, é importante destacar que há uma política de incentivos – gerados por programas de fomentos decorrentes da Lei Resorte – que enfatiza o papel dos produtores independentes no sistema. É através desse âmbito que boa parte da grade de programação de conteúdo televisivo do sistema público-estatal venezuelano (principalmente no caso da TVes) está sendo preenchido.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

As organizações de caráter estatal são gerenciadas fundamentalmente por cargos comissionados, isto é, nomeações feitas pelo

chefe do executivo. Nesse caso, respondem diretamente ao governo, através do Ministério das Comunicações ou Ministério da Cultura. Já as demais organizações de caráter público, como as rádios comunitárias, são geralmente organizadas e conduzidas por grupos e associações regionais/locais, com seus parâmetros próprios de organização interna. A organização mais próxima da idéia moderna de “público” é a TVes. Nesta seção será priorizado o modo de funcionamento dessa corporação, tomando-a como o modelo mais representativo do perfil do sistema público venezuelano.

Primeiramente, é importante lembrar que a recém-criada TVes é gerenciada por uma fundação, e não por um órgão governamental, como ocorre no caso das demais organizações de caráter estatal. Porém, a cláusula quarta da sua ata de criação ressalta textualmente que “o Ministério do Poder Popular para Comunicação e Informação exercerá o controle estatutário da Fundação”, ou seja, embora seja uma “fundação”, é uma organização que está, em última instância, submetida hierarquicamente ao poder executivo.

Em se tratando de organização interna, a fundação que dirige a TVes<sup>9</sup> é gerida por um Conselho Diretor composto por sete membros:

- um presidente executivo, que tem a função de administrar a corporação. Conforme o estatuto, esse cargo será nomeado pela “maior autoridade da pasta ‘Comunicação’ no âmbito do poder executivo nacional ou alguém por este indicado”;
- quatro diretores nomeados pelas autoridades máximas, no âmbito do executivo nacional, respectivamente pelas pastas de Cultura, Telecomunicações, Educação e Ensino Superior;
- uma vaga dedicada a um representante das organizações de usuários e usuárias inscritas previamente na Comissão Nacional de Telecomunicações;
- a última cadeira vai para um representante dos produtores nacionais independentes, cadastrados previamente pelo Estado.

---

9. A referida emissora é denominada “TVes”. Já a fundação que a gerencia é chamada de “Teves”.

## Composição do Conselho Diretor da Teves



**Fonte:** Decreto nº 5.349, de 2007.

A nomeação dos dois diretores representantes de organizações não governamentais é decidida por um “comitê de solicitações”, que recebe os pedidos das entidades para ocupar o cargo. Comõem esse comitê os quatro outros diretores representantes das pastas governamentais e o presidente da fundação.

O estatuto não define exatamente como seria esse processo de nomeação dos diretores vindos da esfera civil e dá ao comitê a liberdade de regular tal mecanismo em seus detalhes e encaminhamentos. Quanto ao tempo dos mandatos, o documento estipula um ano para os diretores provenientes da sociedade civil, podendo ser reconduzidos uma vez. Porém, não há informação sobre o tempo dos representantes governamentais, o que leva a crer que não há limite de tempo, embora seja textualmente explicitado que poderão ser removidos a qualquer momento pela autoridade que os nomeou. Por fim, o conselho diretor terá ainda um secretário executivo com funções organizacionais e operacionais dentro da instância, que será eleito entre seus membros.

No tocante às suas funções, o conselho tem prerrogativas gerais como traçar as diretrizes e políticas da emissora; aprovar normas internas de funcionamento; debater e aprovar o plano diretor anual; decidir sobre a grade de programação; autorizar o presidente da fundação a celebrar contratos etc. O presidente da fundação exerce a função máxima executiva dentro da instituição e preside os trabalhos do conselho diretor. Também tem o voto de Minerva em caso de empate nas votações do conselho.

Há ainda uma auditoria interna, cujo chefe é nomeado para o cargo através de concurso público. A função desse auditor e sua equipe é basicamente fiscalizar o gerenciamento administrativo-financeiro da organização.

Sobre ouvidoria, o estatuto não prevê a existência desse cargo ou similar. No *site* da emissora também não há referências sobre esse tipo específico de função ou mecanismo. Também não há referências publicizadas nos *websites* institucionais das organizações de caráter estatal sobre ouvidoria ou *ombudsman*. No caso da Telesur, há um “conselho editorial”, do qual fazem parte personalidades renomadas do campo da cultura e comunicação.

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

Todo o sistema de comunicação público-estatal da Venezuela é fortemente financiado por rubricas no orçamento do governo federal. No caso das organizações tipicamente estatais, suas receitas, quadro de funcionários e gastos fazem parte da estrutura do Estado. No caso dos canais de radiodifusão comunitária e produtores independentes, a relação de dependência é indireta, ou seja, boa parte das produções desses grupos também se dá através de programas de incentivo financeiro, principalmente através da pasta da Comunicação e da Cultura, além do Fundo de Responsabilidade Social, que destina parte de seu montante para o setor audiovisual.

No caso da TVes, a organização iniciou suas atividades com um aporte de 1 milhão de bolívares (cerca de 460.000 dólares). Mas esse valor se refere ao montante necessário para cumprir as

formalidades de fundação. Para garantir sua sobrevivência, a TVes tem uma rubrica no orçamento anual do governo, seguindo os parâmetros da lei orçamentária venezuelana (*Ley de Presupuesto*). A emissora também poderá receber doações de terceiros, recursos de instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Poderá ainda obter receita própria através de suas atividades, incluindo a veiculação de propagandas em sua programação, porém seguindo alguns critérios. Como a TV é focada na difusão de conteúdo produzido por produtores independentes, também é permitido que os produtores insiram seus patrocinadores durante a transmissão, seguindo determinadas regras estabelecidas pela emissora.

Como a TVes surgiu em 2007, ainda não há evolução de receita. Também há poucos dados disponíveis sobre o real quantitativo aportado pelo governo para sua operacionalização nesses primeiros meses de atividade. Há também o problema da infra-estrutura: a emissora opera com boa parte dos equipamentos e estações pertencentes à RCTV, sob decisão judicial. O governo já anunciou a intenção de comprar a infra-estrutura dos atuais proprietários, desde que houvesse negociações em torno do montante a ser pago. No entanto, não há indicativo concreto de negociações em andamento.

## V. PROGRAMAÇÃO

### 1. Organizações de caráter público

#### *TVes*

O conteúdo da TVes é transmitido fundamentalmente através de uma programação nacional, distribuída em rede para todo o país. Há uma ênfase nacionalista no conteúdo que pode ser bem simbolizada com a transmissão do hino nacional venezuelano três vezes ao dia (às 6 horas, às 12 horas e à 0 hora). Em linhas gerais, a programação tem um nível de diversificação bastante razoável: jornalismo, teledramas, programas de entrevistas e opinião, variedades (como culinária), infantis, entretenimento, educacionais, documentários, música, esportes e filmes, além



de especiais sobre a história e cultura do país (também sobre a cultura da América Latina). A rede delimita um horário específico para o noticiário regional através das estações locais (especificamente uma vez ao dia, 30 minutos a partir das 6 horas). A emissora iniciou sua programação com a meta de retransmitir conteúdos, e não necessariamente de produzi-los. Desse modo, pode-se notar que as produções são oriundas de diversas fontes, principalmente da produção independente venezuelana (embora também seja possível encontrar produções estrangeiras, até mesmo não latinas, como é o caso de uma produção australiana)<sup>10</sup>.

### *Rádiodifusão comunitária*

Funciona basicamente com programação local, vinculada às diversas comunidades e seu entorno. Há poucas informações acessíveis sobre o tipo de conteúdo e gêneros radiofônicos ou televisivos transmitidos por esse conjunto de pequenas emissoras.

## 2. Organizações de caráter estatal

Nos canais tipicamente estatais a característica nacionalista é bem mais evidente, e isso repercute no tom da programação. Ao mesmo tempo, também é possível encontrar alguma variedade de gêneros (seja televisivos, seja radiofônicos), embora com menos diversidade, como ocorre na TVes:

**Venezolana de Televisión (VTV)** – Esporte, infantis e juvenis, animações (infantis), jornalismo, opinião e entrevistas, música, documentários, *talk-shows* opinativos.

**Vive TV** – Programação fundamentalmente educativa.

**ANTV (Televisora de la Asamblea Nacional)** – Fundamentalmente focada em informações sobre as atividades do Parlamento venezuelano.

---

10. Uma descrição mais completa sobre a programação pode ser acessada em <<http://tves.org.ve/nuestros-programas/10>>.

**Telesur (Televisión del Sur)** – Programação voltada para conteúdo que envolva a cultura latino-americana objetivando a integração do continente, com produções oriundas de diferentes fontes (principalmente dos países-membros). Sua programação traz esportes, cultura, jornalismo e documentários.

**RNV** – Cada um dos seus canais possui uma programação voltada para um nicho temático específico: Canal Informativo (630 AM, informação sobre ações do governo, informações em geral e opinião); Canal Clássico (91.1 FM, conteúdo musical, focado em cultura erudita nacional e internacional); Canal Juvenil (103.9 FM, programação direcionada para juventude, com informação, música e programas de variedades); Canal Popular (880 AM, voltada para conteúdo musical popular e informação). Há ainda um último canal operando em ondas curtas, que é transmitido além-fronteiras, cuja programação está destinada à difusão de notícias e informações, principalmente sobre a Venezuela.

Em relação à audiência, dados extra-oficiais apontam que as emissoras do sistema público da Venezuela estão em quarto (VTV) e quinto lugares (TVes) no *ranking* de audiência (atrás das emissoras privadas, incluindo as emissoras de TV a cabo).

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

O debate sobre comunicação pública (ou pelo menos algo que fosse além do sistema comercial) ganhou força na Venezuela com a promulgação da Lei Resorte e, mais recentemente, com a criação da TVes. A nova lei tem fomentado a produção independente e preparou terreno para a criação da nova emissora (TVes). Com essa legislação, a noção de comunicação pública se tornou um tema importante no país. Porém, para muitos críticos esse não seria um sistema público, e sim estatal, em que o Estado interfere diretamente na gestão e financiamento das organizações. Para outros, embora haja certo grau de “estatização” do sistema, ele traz princípios de

comunicação pública relevantes e tem concretizado ações efetivas, que estariam gerando maior diversidade, minimizando a concentração do poder das grandes empresas comerciais de radiodifusão.

No contexto político nacional, a criação da Lei Resorte e da TVes se deu em meio a uma polarização, em que, de um lado, há a vertente de esquerda representada pelo presidente Hugo Chávez e, de outro, setores conservadores ligados a determinados segmentos empresariais e parte das classes A e B. Isso se repercutiu também no debate sobre comunicação que segue essa mesma tendência dicotômica. Tal fenômeno ofusca parte da discussão sobre o futuro e a expansão da TVes e dificulta o debate mais qualificado sobre os problemas de autonomia e independência estipuladas no gerenciamento da TVes, por exemplo.

Na conjuntura atual, o desafio da nova emissora é firmar-se sobre o tempo, provando ser capaz de transmitir uma programação com qualidade, captando audiência e reforçando o seu caráter mais público que estatal. Há também o problema da infra-estrutura ainda não solucionado, já que a TVes tem a posse dos equipamentos e das estações pertencentes à RCTV graças a uma decisão judicial.



## SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO DO BRASIL

*Jonas Valente*

### Resumo

O sistema público de comunicação brasileiro existe apenas como uma figura legal prevista na Constituição. Já a mídia pública é operada fora do conceito de sistema por um complexo quadro de agentes que são regulados de maneira diferenciada do ponto de vista das plataformas. Na radio-difusão, os serviços da União são explorados pela recém-criada Empresa Brasil de Comunicação (EBC), enquanto os meios estaduais e municipais são operados pelos executivos das respectivas esferas da federação. Na TV por assinatura, proliferaram canais dos legislativos e judiciários estaduais e municipais e do executivo federal. A criação da EBC e de seu serviço televisivo, a TV Brasil, significou uma tentativa de superação do passado de atrelamento dos canais públicos aos governos e autoridades para apontar na direção da construção de iniciativas efetivamente públicas.

## I. HISTÓRICO DO SISTEMA PÚBLICO: FUNDAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

A radiodifusão pública no Brasil nasceu com base em duas iniciativas distintas de veículos radiofônicos geridos pelo Estado. A primeira foi a Rádio MEC (Ministério da Educação e Cultura), nome dado à Rádio Sociedade do Rio de Janeiro após sua doação por Edgard Roquette-Pinto ao governo federal em 1936. Uma vez que o autor condicionou a transferência à manutenção de seu caráter educativo e à vinculação administrativa da emissora ao Ministério da Educação e Cultura, ela vem sendo operada pelo executivo federal nesses moldes, com foco nas artes, especialmente música, eruditas.

Já a Rádio Nacional do Rio de Janeiro cumpriu outro papel. Criada em 1936 pelas Organizações Victor Costa, foi incorporada pelo governo do presidente Getúlio Vargas em 1940 como parte fundamental da estratégia de fortalecimento dos instrumentos de difusão ideológica vinculados ao projeto do Estado Novo (Jambeiro et al., 2004). No entanto, isso não impediu que a emissora fosse mantida com o perfil de um veículo comercial, seja na programação, seja no modelo de financiamento que permitiu a venda de publicidade. Tal opção foi motivada pela necessidade de o presidente Vargas de compor com as forças sociais existentes, especialmente os empresários envolvidos e interessados no setor de radiodifusão (Ortiz, 1988).

Nas duas décadas seguintes, a Rádio Nacional permaneceu como principal veículo do setor de mídia brasileiro, mas perdeu importância com o declínio de Vargas, principalmente após seu suicídio em 1954. Apenas na década de 1960 é que o debate sobre a necessidade da radiodifusão pública seria retomado. Diferentemente de outros países, a criação desses veículos não ocorreu motivada pela demanda de transmissão de informação, cultura e entretenimento, uma vez que as TVs comerciais, em fase de consolidação nesse período, obtinham legitimidade no atendimento desse tipo de conteúdos. O principal motivador do surgimento de um conjunto de televisões públicas foi a demanda por educação em um país que experimentava uma industrialização acelerada, para

a qual havia a carência de mão-de-obra qualificada em um cenário de crescimento do contingente populacional. Isso levou o governo militar a promover a criação das TVs educativas, o que se deu tanto por meio da regulamentação dessa modalidade de radiodifusão pelo Decreto-Lei nº 236, de 1967, quanto pela criação, no mesmo ano, de um órgão voltado ao fomento de programação educativa, a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE).

Ainda em 1967 teve início um período de implantação de emissoras educativas por parte dos governos estaduais com o nascimento da TV Universitária de Pernambuco. Logo depois, em 1969, o governo do Estado de São Paulo adquiriu a falida TV Cultura, do grupo Diários e Emissoras Associados, e montou a emissora que viria a obter os maiores êxitos entre suas congêneres estaduais. Enquanto os executivos estaduais construíam suas televisões e rádios, o governo federal atuava como centro de produção de programas educativos, instituindo para isso, em 1972, o Programa Nacional de Teleeducação (Prontel).

Mas essa postura mudou ao longo da década de 1970. No ano de 1975, o executivo federal passou a atuar como operador direto de emissoras. Nesse ano entrou em funcionamento a TVE do Rio de Janeiro, como janela de veiculação da produção do FCBTVE, e foi aprovada a Lei nº 6.301, que criou a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) como órgão responsável pela exploração dos serviços de rádio e TV do governo.

A década de 1980 marcou a tentativa de integração das diversas experiências. No início desse decênio as emissoras, coordenadas pelo FCBTVE, criaram o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred). O objetivo principal do Sinred era produzir intercâmbio de programas entre as emissoras, algo não praticado pelas redes comerciais, que se limitavam a retransmitir a programação das cabeças de rede localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo (Fradkin, 2003)<sup>1</sup>.

---

1. Uma versão *on-line* deste artigo (Alexandre Fradkin. "Histórico da TV pública/educativa no Brasil") pode ser acessada em <<http://www.fnnc.org.br>>.

Uma das dificuldades para a expansão da rede era sua interiorização. A solução dada pelo governo foi a permissão, por meio do Decreto nº 96.291, de 1988, e pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 93, de 1989, para que as retransmissoras de TV (RTVs) pudessem veicular 15% de programação local. Assim, prefeituras e outras entidades teriam interesse em obter uma retransmissora, pois poderiam inserir parte de programação própria para aquela localidade. O novo serviço foi chamado de *retransmissora mista*.

Tal possibilidade foi rapidamente apropriada por políticos, uma vez que permitia explorar estações menos reguladas e mais baratas do que as geradoras sem o impedimento de veicular conteúdos ligados aos seus interesses. O uso para fins políticos sofreu freqüentes críticas e em 1998 o governo reformulou o regulamento das RTVs, proibindo a inserção dos 15%, mas reconhecendo a grande quantidade de retransmissoras mistas como geradoras.

Se, por um lado, houve ampliação do uso pelos governos das emissoras educativas, por outro começa, a partir da segunda metade da década de 1980, um deslocamento dessas TVs exploradas pelos executivos estaduais em direção ao mercado. Em 1986, foi promulgada a Lei Sarney, que permitiu às educativas a captação de patrocínio, flexibilizando a vedação do Decreto-Lei nº 236, de 1967, a esse tipo de repasse de verbas.

Ao longo da década de 1990 a rede de veículos públicos foi alvo, junto com uma série de outros órgãos ou empresas públicas, da influência da ideologia e das políticas neoliberais que buscavam diminuir as estruturas do Estado. Suas principais expressões, a TV Cultura e a TVE do Rio de Janeiro, foram sucateadas e levadas a adotar um modelo de sustentabilidade mais integrado às verbas publicitárias. A TV cultura reformulou sua grade e modelo de negócios para adaptar-se à retenção constante de recursos por parte do governo paulista.

Já a TVE sofreu uma mudança radical em seu formato institucional. Sua mantenedora, a Fundação Roquette-Pinto (extinta FCBTVE), foi transformada na organização social Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (Acerp) no bojo da



reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Sob o argumento de maior independência das pressões estatais, a alteração jurídica remeteu a emissora à lei da selva da sobrevivência do mercado midiático.

No ano de 1995 outro fato importante contribuiu para a estruturação do sistema público de comunicação no país. A Lei nº 8.977, que disciplina a televisão por cabo no país, instituiu a figura dos “canais básicos de utilização gratuita”, estabelecendo como obrigação das operadoras desse tipo de tecnologia de distribuição reservar espaço para: um canal legislativo municipal/estadual, um canal para a Câmara dos Deputados, um canal para o Senado Federal, um canal universitário, um canal comunitário e um canal educativo-cultural (que deveria ser operado por órgãos que tratam dessas áreas nos executivos federal, estadual e municipal). Em 2002, a Lei nº 10.461 incluiu nesse rol de canais um novo, a ser operado pelo Supremo Tribunal Federal com a finalidade de divulgar informações sobre o poder judiciário.

Em reação a esta crise, as TVs educativas ensaiaram uma iniciativa de formação de rede – denominada Rede Pública de TV (RPTV) – em 1999. O modelo da rede consistia na organização de uma grade nacional formada, sobretudo, por produções da TV Cultura e da TVE do Rio de Janeiro, com algumas participações de outras emissoras, que deveria ser retransmitida pelo conjunto das praças (Lobato, 2004). A iniciativa teve êxito durante cerca de dois anos e depois continuou apenas na forma da retransmissão voluntária de alguns programas da TV Cultura e da TVE por outras geradoras estaduais, mas sem a arquitetura de rede construída anteriormente.

Na primeira gestão do governo Lula houve uma tímida tentativa de discussão sobre os propósitos dos veículos públicos nas estruturas do governo federal. Ainda em 2003 foi realizado um seminário pela Acerp intitulado “O futuro da TV pública”, que refletiu a preocupação da publicização da TVE do Rio de Janeiro. Na Radiobrás, o esforço maior teve como foco a Agência Brasil, reservando baixo investimento e correspondente

perspectiva de mudanças para as emissoras de rádio e para a TV Nacional de Brasília.

Entre 2006 e 2007 o tema ganhou notoriedade com a iniciativa do Ministério da Cultura e da Radiobrás de realização do 1º Fórum de TVs Públicas. O processo reuniu o chamado “campo público de televisão” (incluídas aí também as legislativas, as universitárias e as comunitárias) para discutir a situação do setor. O resultado foi um amplo diagnóstico e um programa de mudanças para criação de um efetivo sistema público de comunicação, com foco na televisão, no país. Em 2008 a Associação Nacional de Rádios Públicas promoveu fórum semelhante envolvendo as estações radiofônicas.

No entanto, as atenções do governo federal estavam concentradas na criação de uma nova empresa pública de comunicação que seria responsável por reunir as emissoras exploradas pelo executivo federal em um novo perfil efetivamente público. Em 2008 foi aprovada e transformada na Lei nº 11.652 a medida provisória que instituiu a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

## II. ESTRUTURA DO SISTEMA

No âmbito federal, há emissoras exploradas pelo governo federal, por meio da Empresa Brasil de Comunicação, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Exército. Os primeiros operam rádios, TVs e agências de internet, enquanto o órgão militar mantém apenas uma rádio na capital federal. A EBC é sucessora das antigas estruturas de comunicação do governo federal. Enquanto a Radiobrás, que possuía sede em Brasília, foi incorporada à nova empresa, a Acerp, que mantinha as TVEs do Rio de Janeiro e do Maranhão e rádios Nacional do Rio de Janeiro e MEC, não pôde ser extinta por ser uma organização social. A solução dada foi sua contratação como prestadora de serviços para a recém-criada corporação de comunicação pública do governo federal.

Na televisão, a EBC gere três canais: TV Brasil, NBR – o canal do governo federal – e a TV Brasil Canal Integración. A TV Brasil é o canal criado para ser a primeira televisão efetivamente pública de dimensão nacional do país, com um perfil voltado para o jornalismo e programas culturais, do local ao internacional. Ela surgiu da fusão entre a TV Nacional de Brasília e as TVEs do Rio de Janeiro e do Maranhão. Na distribuição aberta analógica, transmite diretamente para esses Estados e para a cidade de São Paulo. Com o novo modelo de rede e com a instalação de retransmissoras próprias, a perspectiva da direção da empresa é levar a emissora a 24 unidades da federação. No sinal digital, estão reservados canais no espectro de radiofrequências para a TV Brasil nessas mesmas localidades. Embora a Lei nº 11.652, que criou a EBC, estabeleça para as operadoras de televisão por assinatura de veicular obrigatoriamente o canal em todos os seus pacotes e planos, a TV Brasil é ofertada a 1,9 milhão de assinantes (96,27% do total) do serviço via Satélite DTH, a 2 milhões de assinantes (57,66%) do serviço de TV a cabo em 96 cidades, e gratuitamente pela banda C para quem possui parabólica, o que representa um universo de 50 milhões de brasileiros (Cruvinel, 2009).

O NBR – o canal do poder executivo – é distribuído pelo serviço de TV a cabo, chegando hoje a 5,5 milhões de lares e cerca de 12 milhões de pessoas<sup>2</sup>. Ele dedica-se ao acompanhamento das ações do governo federal, incluindo a transmissão de eventos dos ministérios e da presidência da República, em especial dos discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Não previsto especificamente na Lei do Cabo (8.977/1995), a NBR utiliza-se da reserva a um canal educativo-cultural para viabilizar sua transmissão pelas operadoras de cabo. Mas em alguns casos sofre resistência de secretarias de Educação e Cultura de governos estaduais.

A TV Brasil – Canal Integración – é um serviço que visa levar aos países da América Latina conteúdos sobre o Brasil e a visão brasileira sobre os fatos do continente. Disponibiliza seu conteúdo

---

2. Dados disponíveis em <[www.seta.org.br](http://www.seta.org.br)>.

por satélite para livre transmissão, o que dificulta o cálculo exato de seu alcance. Mas segundo dados de seus diretores já chega a dez países das Américas do Sul e Central, além dos Estados Unidos, estando autorizado a ser reproduzido por mais de 350 operadoras de TV por assinatura.

No rádio, a EBC opera oito estações como foco na atual e antiga capital federal e no território da Amazônia Legal: Rádio Nacional da Amazônia (operando em ondas curtas), Nacional Brasília (FM e AM), Nacional do Rio de Janeiro (AM), MEC (AM e FM no Rio de Janeiro e AM em Brasília) e Mesorregional do Alto Solimões (AM sediada em Tabatinga, no Estado do Amazonas). As rádios MEC AM e FM são ofertadas na cidade do Rio de Janeiro e a Rádio MEC AM Brasília, transmitida ao Distrito Federal. Elas mantêm o espírito propagado por Edgard Roquette-Pinto, de foco em conteúdos educativos, além de apostar fortemente na difusão da cultura regional, nacional e internacional. A Rádio Nacional do Rio de Janeiro, famosa nos anos 1940 e 50, foi retomada em 2004 para combinar informação com o perfil da velha Nacional, de programas musicais e de calouros.

A Rádio Nacional FM de Brasília atende o Distrito Federal com música nacional, jornalismo e serviços. A Nacional AM Brasília tem programação musical reduzida, priorizando o jornalismo e serviços. Já a Rádio Nacional da Amazônia opera em ondas curtas e se concentra na população da Amazônia Legal, em especial os habitantes das regiões mais afastadas. A emissora da Mesorregional do Alto Solimões foi implantada com o objetivo de oferecer um serviço de perfil marcadamente local em uma região de fronteira onde há forte presença de rádios de outros países.

Já as televisões educativas estaduais estatais somam 21 geradoras<sup>3</sup> nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito

---

3. Há 23 unidades da federação com emissoras de entes estatais, entre os quais Pernambuco mantém duas: a TVE Pernambuco e a TV Universitária de Recife. Para chegar ao número de geradoras, consideramos a duplicidade desse Estado e subtraímos o Rio de Janeiro, o Maranhão e o Distrito Federal, todos atendidos pela EBC.

Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco (duas), Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Segundo levantamento da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), essas emissoras operam ainda 1.404 retransmissoras próprias e têm 88 geradoras e 218 retransmissoras afiliadas, somando um total de 1.726 emissoras de TV. Recentemente, algumas prefeituras têm implantado emissoras próprias. Até 2008, tais iniciativas foram registradas nas administrações municipais de São Carlos (SP), Ponta Grossa (PR), Fortaleza (CE) e Volta Redonda (RJ).

Após uma tentativa fracassada de estabelecer a Rede Nacional de Televisão Pública (RPTV), está em discussão uma nova rede a ser encabeçada pela TV Brasil. A proposta atual prevê diferentes tipos de vínculo de associação, desde a exibição eventual de produção da TV até uma modalidade plena, cujo acordo envolve a retransmissão de uma grade nacional formada por quatro horas de conteúdos produzidos pela TV Brasil e quatro de produções de outras associadas. Quanto maior o envolvimento, maior serão as contrapartidas da EBC, que poderão vir na forma de recursos, de apoio técnico ou de suporte à infra-estrutura. Segundo pesquisa realizada pela Associação Nacional de Rádios Públicas (Arpub), existem hoje 87 emissoras que podem ser encaixadas nessa qualificação, que são operadas por 62 entes, entre fundações, órgãos governamentais e universidades. Elas estão distribuídas em quase todas as unidades da federação, com maior ocorrência no Sudeste, Sul e Nordeste.

### III. MODELO DE GESTÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A EBC tem modelo de gestão calcado em quatro instâncias: conselho curador, conselho administrativo, diretoria executiva e conselho fiscal.

A função do conselho curador é deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas da política de comunicação

proposta pela diretoria executiva da EBC; observar o cumprimento dos princípios e objetivos previstos na lei que criou a empresa e emitir parecer sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela diretoria executiva da EBC, bem como sobre sua aplicação. A instância é formada por vinte e dois membros, dos quais dezenove são indicados pelo presidente da República: quatro representantes de ministérios do governo federal e quinze pessoas da sociedade civil. Dos três membros restantes, dois são indicados pelo Congresso Nacional (um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal) e um pelos trabalhadores da EBC. Os representantes da sociedade civil e do Congresso Nacional têm mandato de quatro anos, renovável apenas uma vez. O indicado pelos trabalhadores da empresa tem mandato de dois anos, sendo vedada a recondução. Os representantes de ministérios do governo federal podem ficar de dois a quatro anos.

O conselho de administração tem como função deliberar sobre o financiamento e o gerenciamento dos recursos físicos e humanos da companhia. Ele é composto por cinco membros, sendo um, o presidente, indicado pela Secretaria de Comunicação Social do Governo (Secom); um pelo diretor-presidente da EBC; um pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; um pelo Ministério das Comunicações; e o último pelos sócios minoritários da empresa. Como o capital total votante está em posse do executivo federal, o quinto membro é, na prática, também indicado pela Secom.

O conselho fiscal tem a responsabilidade de avaliar o cumprimento da execução financeira da empresa. Ele é formado por três membros indicados pelo presidente da República, devendo contar obrigatoriamente com um membro do Tesouro Nacional. A diretoria executiva é integrada por um diretor-presidente, além de titulares de cinco diretorias: jornalismo, programação e conteúdos, jurídica, administrativo-financeira e de serviços. O corpo institucional inclui ainda duas superintendências: uma de rádios, que administra as estações da empresa; e uma de rede, responsável pela montagem da relação contratual de cessão e repasse de conteúdos com outras emissoras.

As emissoras da Câmara, Senado, Supremo Tribunal Federal e Exército adotam modelos mais centralizados, caracterizados pelo comando de um diretor-geral indicado diretamente pelo presidente de cada órgão. Essas direções normalmente são trocadas em consonância com a alternância de comando do órgão, que ocorre a cada dois anos no caso da Câmara, Senado e STF. Tanto na Câmara quanto no Senado a elaboração de diretrizes e o controle de qualidade são feitos por um conselho editorial. Na Câmara, ele é formado pelo diretor-geral e pelo diretor executivo da TV, seis responsáveis pelos núcleos de produção e dois representantes dos colaboradores (servidores e terceirizados). No Senado, o órgão é formado pelos coordenadores de núcleos (produção de programas, jornalismo, entrevistas, documentários, criação, programação, arquivo, operações, internet, almoxarifado e administrativo).

Na TV Justiça, função semelhante é exercida pelo conselho estratégico, formado pelo presidente do STF, dois ministros hierarquicamente abaixo do titular do tribunal, o secretário de Comunicação e o diretor-geral da casa, bem como dois especialistas em comunicação. O Exército, como seção do Ministério da Defesa, está sujeito às nomeações presidenciais para essa pasta. Em nenhum desses casos a população é chamada para integrar os conselhos curadores ou consultivos.

As televisões educativas estaduais possuem modelos de gestão distintos. Em emissoras mantidas por fundações, é adotada a lógica de órgãos consultivos e diretivos participativos (conselhos), embora com situações particulares. Na Fundação Padre Anchieta, mantenedora da TV e da Rádio Cultura de São Paulo, houve a estruturação de um modelo auto-reprodutível. O conselho curador é formado por quarenta e sete membros, sendo vinte natos de instituições públicas, três vitalícios, um representante dos trabalhadores e outros vinte e três escolhidos pelos fixos. Se, por um lado, o arranjo institucional aparentemente protege a emissora das ingerências governamentais, por outro cria uma estrutura interna de poder também pouco permeável à incidência das forças da sociedade (Leal Filho, 1988).

Já a Fundação Piratini, que administra a TVE e a Rádio Cultura do Rio Grande do Sul, sustenta uma abertura maior à sociedade civil. Dos vinte e cinco integrantes do conselho da entidade, dezenove são oriundos de entidades da sociedade civil, sendo treze representantes de entidades com assento fixo e seis eleitos. O órgão é formado ainda por três secretários de Estado, um trabalhador escolhido por seus pares e um representante do Fórum de Instituições de Ensino Superior. A Fundação TV Minas – Cultural e Educativa é gerida por um conselho curador de sete membros, sendo três secretários de Estado, uma personalidade reconhecida como referência na área e representantes do setor empresarial, das entidades sindicais e das entidades de ensino superior.

As rádios públicas mantêm a oscilação experimentada nas televisões educativas. Segundo estudo da Associação Brasileira de Rádios Públicas (Arpub), de uma amostra de trinta estações, 23% apresentaram o mecanismo de conselhos, mas de caráter consultivo. Em sua maioria, os veículos radiofônicos que adotam esse tipo de instância em sua arquitetura institucional são mantidos por universidades ou pelo governo federal. Em relação à forma de escolha de seus diretores, apenas 10% utilizam o método da eleição. No que tange à composição da diretoria, 43% têm direção centralizada em uma pessoa e 53% possuem direção colegiada.

A presença efetiva da sociedade na gestão das estruturas públicas de comunicação ainda é precária. Na EBC, por exemplo, o conselho curador deveria ter espaço para participação popular mais ampla. Porém, até 2005 não havia mecanismos que garantissem a representatividade dos diferentes segmentos da sociedade. Neste caso prevaleceu apenas o critério de tom personalista, em que o presidente da república indica os nomes com poucos parâmetros e limites, e muita subjetividade. Mesmo a postura de espectadora é obstaculizada pela decisão do conselho de não abrir suas reuniões nem disponibilizar as atas dos encontros. Segundo o presidente, Luiz Gonzaga Beluzzo, a opinião do público seria ouvida apenas em audiências públicas eventualmente promovidas pelo órgão, que até meados de 2009 nunca haviam sido realizadas.



A Lei nº 11.652 de 2008, que criou a EBC, previu também a existência de uma ouvidoria, que tem o papel

de exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou veiculada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores e radioouvintes referentes à programação.

O órgão é composto por um ouvidor-geral e três ouvidores adjuntos, sendo um para a Agência Brasil, um para a TV Brasil e um para as emissoras de rádio. Seus titulares têm mandato de dois anos, que só pode ser revogado em caso de denúncia ou de decisão judicial definitiva. Os ouvidores emitem boletins internos diários e externos semanais, tendo espaço em todos os veículos para divulgar os comunicados ao público.

Após a indicação do ouvidor-geral no mês de agosto, a ouvidoria passa por um processo de estruturação. Há perspectivas da criação de uma central de recebimento de manifestações telefônicas dos usuários e da montagem de comitês de usuários por veículo. Atualmente já há um endereço para envio de críticas e sugestões por meio eletrônico no *site* da TV (<[www.tvbrasil.org.br](http://www.tvbrasil.org.br)>).

#### IV. MODELO DE FINANCIAMENTO

O modelo de financiamento das emissoras públicas está baseado em fontes orçamentárias e em captação externa proveniente de patrocínios, apoios culturais, publicidade institucional e legal, prestação de serviços, licenciamento de produtos e venda de anúncios comerciais. A legislação estabelece como fontes de receitas da EBC as dotações orçamentárias, a prestação de serviços, doações, a distribuição da publicidade legal do poder executivo, apoios culturais, publicidade institucional, receitas obtidas por meio de leis de incentivo à cultura e ao audiovisual.

A norma proíbe a veiculação de anúncios publicitários e esse tipo de linguagem nos apoios culturais e na publicidade institucional de entidades de direito público e privado veiculadas na programação e limita este último tipo de conteúdo a no máximo 15% do tempo transmitido. A referida norma criou também a “contribuição para o fomento à radiodifusão pública”, da qual pelo menos 75% devem ser destinados ao custeio da EBC. Os recursos são obtidos de um percentual da taxa de fiscalização e funcionamento das telecomunicações, cobrada anualmente de prestadoras desses serviços, à exceção da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), dos órgãos de polícia militares, civis e federais e dos corpos de bombeiros militares. A contribuição está sendo regulamentada pela Anatel e deve arrecadar em 2008 entre 60 milhões e 100 milhões de reais.

As emissoras educativas estaduais vivem uma realidade peculiar, na qual seu marco legal destoa fortemente de seus modelos de financiamento. Atualmente, a legislação proíbe a veiculação de qualquer tipo de publicidade, tendo sido permitido a partir da Lei Sarney, de 1986, a captação por meio de patrocínio. No entanto, a maioria absoluta das emissoras se utiliza da venda de anúncios como fonte central de receitas. Reunidas no 1º Fórum de TVs Públicas, elas diagnosticaram a difícil situação dos veículos pela redução constante de receitas orçamentárias e dificuldades de competição no mercado por recursos advindos de captações externas. Tal quadro tende a agravar-se com os altos custos da transição para a transmissão digital na TV e no rádio e com provável transferência de parte das verbas dos anunciantes e patrocinadores para novas mídias como a internet.

O relatório final do grupo de trabalho de financiamento do Fórum apontou como saídas:

1. reorganização das estruturas organizacionais para redução de custos com recursos humanos próprios em favor de uma política de compra de produção independente;
2. fortalecimento das fontes de receitas estatais; e
3. busca pela geração de receitas próprias.

Em relação à segunda alternativa, o relatório propõe a adequação dos programas de incentivo à cultura e ao audiovisual para contemplar especificamente as emissoras públicas, além de sugerir o incremento das dotações orçamentárias, a reserva de cotas de publicidade institucional pública e a destinação de parte dos fundos existentes na área das comunicações para essa modalidade de mídia.

Uma fonte esperada pelas educativas estaduais é o apoio da EBC. O modelo de rede em discussão prevê que as associadas poderão receber apoio financeiro e estrutural para melhorar sua produção e parques de transmissão na migração para o digital. No entanto, os montantes e as formas de repasse ainda não foram definidos. Com a ascensão de um papel protagonista na provável nova rede pública de televisão, a TV Cultura caminha na direção inversa. Recentemente, a direção da emissora anunciou que deixará de ser uma distribuidora de conteúdos na lógica cabeça de rede para ser uma produtora que passará a comercializar seus produtos. Com isso, a TV aprofunda o modelo de geração de receitas próprias. No entanto, essa opção tem sustentação apenas para as emissoras com carteira consolidada de programas a oferecer, como é o caso também da Rede Minas e da TVE do Rio Grande do Sul.

Em seu primeiro ano, a EBC teve uma dotação orçamentária aprovada de 350 milhões de reais. Com os sucessivos contingenciamentos do governo federal, o montante foi reduzido em 30 milhões de reais. Segundo previsão da empresa, valor semelhante deve ser arrecadado por meio de receitas com venda de serviços, incluindo publicidade legal, produção de programas para a TV Escola do Ministério da Educação e para a emissora NBR e produção do clipping da mídia impressa para o governo, entre outros. Já os recursos de patrocínios e publicidade institucional estão no início de sua captação, não sendo possível uma projeção de seu montante para este ou para os próximos anos.

Para a direção da empresa o principal desafio é assegurar recursos para investimento em um órgão com custeio elevado. Atualmente, há 60 milhões de reais para investimentos, entre os quais

compra de transmissores e renovação de equipamentos de produção. Pelos cálculos internos, seria necessário três vezes esse valor.

Em relação ao financiamento das outras emissoras do campo público, incluindo as educativas estaduais, não há dados consolidados relativos ao último exercício. O levantamento mais recente foi realizado por ocasião do caderno de diagnóstico do setor no Fórum Nacional de TVs Públicas (Ministério da Cultura, 2006) a partir do exercício de 2005 e registra um total de 407 milhões de reais movimentados pelas emissoras. Se observados em sua totalidade, os balanços financeiros demonstram desproporção externa, em relação ao faturamento da televisão comercial brasileira em 2007 (11 bilhões de reais), e interna, com uma colossal diferença de capacidade de arrecadação entre os veículos. Do total movimentado, as antigas estruturas do governo federal (Radiobrás e TVE Rede Brasil) arrecadaram 185,7 milhões de reais e a TV Cultura, 120 milhões de reais, muito além dos valores das demais emissoras educativas, como a TVE do Paraná (18 milhões de reais), a TVE-RS (16,7 milhões de reais), a TVE Bahia (15,2 milhões de reais) e a Rede Minas (14,6 milhões de reais).

Se considerarmos que em 2006 ainda operavam a Radiobrás e a TVE Rede Brasil, para uma estimativa da capacidade financeira das emissoras públicas hoje seria necessário substituir os orçamentos desses dois entes pelo da recém-criada Empresa Brasil de Comunicação. Nessa projeção, se substituímos os 185,7 milhões de reais dos recursos das antigas estruturas do governo federal pelos 350 milhões de reais da EBC, chegaríamos a um total de 572 milhões de reais de faturamento das emissoras públicas, ainda uma soma muito incipiente em relação à arrecadação das TVs comerciais, que passa dos 10 bilhões de reais.

## V. PROGRAMAÇÃO

As emissoras públicas têm perfil generalista, mas diferem dos principais canais europeus, uma vez que não investem em conteúdos para disputar com as redes comerciais, como a teledramaturgia.

Pelo contrário, buscam uma diferenciação pelo jornalismo, pelos debates e pelos programas culturais e infantis. Segundo diagnóstico da Abepec, são produzidas 1.965 horas mensais de programação (Ministério da Cultura, 2006).

Apesar de haver um enfoque na divulgação da cultura local e regional, a diversidade esbarra na verticalização da produção. O mesmo levantamento mostrou que 40% das emissoras associadas ocupam entre 80% e 90% de sua grade com material gerado pela TV Cultura e pela extinta TVE do Rio de Janeiro (hoje TV Brasil). Cerca de 46,7% dos conteúdos da TV Cultura são captados pelas demais geradoras, contra 30% da TVE. A produção própria ocupa em média 23% do tempo da grade, variando de 4,3% no caso da TVE de Alagoas a 44% na TVE do Paraná.

Os remanescentes da tentativa de Rede Pública de Televisão (RPTV), retransmitidos na faixa noturna, são os programas de debate *Roda viva*, *Sem censura*, *Espaço público*, *Diálogo Brasil* e *Observatório da imprensa* e o informativo de entrevistas *Conexão Roberto D'Ávila*. O *Jornal da Cultura* também é um dos conteúdos bastante reproduzidos.

No entanto, o cenário tende a se alterar radicalmente. Em primeiro lugar, pela proposta nova de rede, que contempla quatro horas da cabeça TV Brasil e outras quatro das “praças”, é uma tentativa de alterar esse cenário, mas a iniciativa ainda não foi aprovada pelos dirigentes dos veículos públicos. Em segundo lugar, pela transformação do perfil da TV Cultura, que passará a cobrar suas produções, o que deverá mudar bastante a penetração de seus conteúdos nas demais geradoras.

A TV Brasil surgiu com o compromisso de dar um salto qualitativo em relação à programação das emissoras educativas. No entanto, a montagem de sua grade ainda está em andamento, sendo possível realizar um balanço preliminar. Ela veicula ainda boa parte dos programas oriundos da extinta TVE Brasil, mas já colocou no ar atrações novas como *De lá para cá* (entrevista com enfoque em eventos históricos), *Três a um* (entrevista com jornalistas e personalidades) e *Caminhos da reportagem* (reportagem de profundidade).

Segundo levantamento realizado pelo Observatório do Direito à Comunicação (Valente, 2008), o foco da emissora está voltado aos programas infantis, de debates e jornalísticos. Os desenhos e atrações para crianças, como as séries *Um menino muito maluquinho* e *Turma do Pererê*, correspondem a 27,4% das horas veiculadas durante uma semana. Já programas de debates, como *Diálogo Brasil* e *Observatório da imprensa*, e de entrevistas, como o *Conexão Roberto D'Ávila*, somam 17% da programação. Telejornais e reportagens especiais, com 13,8%, vêm em terceiro lugar. No primeiro e no terceiro caso, a boa presença na grade deve-se ao fato de esses dois grupos reunirem programas que são veiculados diariamente, em geral de segunda a sexta-feira. Com menor participação aparecem os programas culturais (9,9%), educativos (7,6%), filmes (7%) e artísticos (5,4%). São transmitidos ainda conteúdos para o público jovem (5%), de interesse público e promoção dos direitos da população (3,3%), animações (2,3%), religiosos (1,8%) e esportivos (1%).

As TVs Câmara, Senado e Justiça alternam sua grade entre transmissão de atividades de plenário e de comissões (julgamentos no caso da terceira) e programas jornalísticos (telejornais e grandes reportagens), de debates e culturais. Há uma preocupação evidente de explicar a atividade de cada órgão à população, que vai da criação de programas específicos à adaptação da linguagem nas atrações das emissoras. No caso dos veículos dos órgãos do legislativo federal, há um considerável volume de produção de reportagens especiais e documentários para TV que resgatam eventos históricos do país e aprofundam temas importantes para o debate democrático nacional. As emissoras da Câmara e do Senado buscam a representação da pluralidade existente em suas casas, procurando dar voz às várias forças que compõem o Parlamento. E abrem espaço não apenas para as matérias em apreciação e votação, mas também aos projetos de lei dos parlamentares.

As rádios públicas caracterizam-se por uma programação marcadamente alternativa às estações comerciais. Elas mantêm forte perfil musical, abrindo espaço a estilos pouco comerciais como música popular brasileira e até mesmo música clássica, mas

combinam esse tipo de conteúdo tradicional da radiofonia brasileira com programas jornalísticos, culturais e educativos. Segundo o citado estudo da Arpub, os principais gêneros presentes nas grades de programação das emissoras são o jornalismo, as canções de MPB e os culturais (2009).

### Principais gêneros radiofônicos nas rádios públicas



Fonte: Arpub.

## VI. QUESTÕES ATUAIS EM DEBATE NO PAÍS

Os meios de comunicação públicos passam por um processo de ascensão a partir da criação da Empresa Brasil de Comunicação. A companhia, após um ano de existência, enfrenta complexos desafios para sua consolidação relacionados à definição de sua identidade, à ampliação de sua oferta no território nacional e à constituição de processos que garantam seu efetivo caráter público. No âmbito da TV Brasil, coloca-se como questão mais emergencial a transição para ela da herança da programação da TVE Brasil e da TV Nacional. Após o lançamento de algumas atrações que revelam um pouco do projeto da direção da emissora (especialmente no campo do jornalismo, cobertura diária e grandes reportagens, debates e entrevistas), estão sendo estruturados programas culturais e projetos de aquisição de documentários e filmes de ficção de produtores independentes.

Um segundo desafio é a distribuição. Atualmente o alcance do sinal da TV Brasil é limitado a três Estados (Rio de Janeiro, Maranhão e São Paulo) e ao Distrito Federal. A ampliação da oferta passa pela conclusão de um modelo de rede e pela implantação de retransmissoras em diversas regiões do país. O modelo de rede contará com uma grade nacional de dez horas diárias, sendo quatro produzidas pela TV Brasil, quatro pelas emissoras associadas e duas obrigatórias de conteúdo infantil. Após sua elaboração, virá a difícil (se se levar em conta a história da mídia pública brasileira) implementação do arranjo institucional de maneira que mantenha a adesão dos associados e, ao mesmo tempo, impulsione um ganho de qualidade que fomente melhor posicionamento das emissoras educativas estatais estaduais na concorrência em que estão inseridas. A transição à TV digital poderá constituir um marco na comunicação pública brasileira. Foi assinado no final de 2008 um acordo para a construção de uma infra-estrutura compartilhada de transmissão de sinais, chamada de “operador de rede”, entre quatro canais (TV Brasil, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça), o Ministério das Comunicações (que irá operar o canal da cidadania) e o Ministério da Educação, que ainda estuda como irá explorar seu canal. Uma vez que há disposição desses entes em realizar multiprogramação, o acordo poderá resultar em um sistema misto (comercial e não-comercial), pelo menos na oferta.

Uma condição para o sucesso dessa migração é a melhoria substancial do volume de recursos destinados pelo Estado, sobretudo à EBC, pelo seu papel de comando da rede nacional e de apoio às emissoras estaduais. Quanto a isso, a ausência de regulamentação dos fundos de contribuição à radiodifusão pública é um elemento dificultador, bem como a ausência de perspectiva de um acréscimo substancial ao montante reservado pela União ao orçamento da empresa, por volta dos 350 milhões de reais. A crise financeira internacional desta primeira década do século, pode ser um obstáculo, uma vez que em situação de estratégias defensivas as iniciativas de comunicação são consideradas supérfluas. Um terceiro desafio fundamental à consecução do projeto da EBC, em



especial da TV Brasil, é a publicização de seus mecanismos de gestão. O Conselho Curador, escolhido para assumir o papel de mediação entre a atividade da empresa e os interesses da sociedade, é alvo de críticas pela falta de atuação no acompanhamento das atividades da empresa e pela incapacidade de estabelecer de fato uma ponte entre a empresa e a população. Exemplos dessa debilidade são a falta de transparência nas reuniões e em suas atas e a não-realização de audiências públicas como instrumento de ampliação da coleta de opiniões de outros cidadãos organizados ou não. Recentemente criada, a ouvidoria pode ter papel importante, seja pelo seu titular, o professor Laurindo Leal Filho, seja pelo vácuo de fiscalização deixado pelo conselho curador. Já as estações de rádio da EBC caminham em compasso significativamente mais lento do que a TV Brasil. Sem o mesmo prestígio e investimentos, mantêm em essência o perfil que possuíam antes da criação da empresa.

As emissoras educativas estaduais estatais se articulam para assumir papel mais central que o de simples integrantes da rede encabeçada pela TV Brasil. Sua agremiação, a Abepec, deve promover, em 2009, em conjunto com as associações das emissoras legislativas, universitárias e comunitárias, uma segunda edição do fórum de TVs públicas com o intuito de discutir sua ultrapassada legislação em direção à arquitetura mais pública adotada na EBC. A depender dos destinos desse movimento, pode-se apontar para a necessária regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal no que tange à complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. Essas emissoras educativas esbarram na falta de disposição do governo federal de assumir essa demanda e na ausência de vontade política dos governos estaduais de promover mudanças que prejudiquem sua influência nesse veículos. Em situação marginal, TVs universitárias e comunitárias continuam confinadas ao sinal do cabo e sem perspectivas de ver seus interesses atendidos a curto e médio prazo.



SISTEMAS PÚBLICOS DE COMUNICAÇÃO:  
PANORAMA ANALÍTICO DAS EXPERIÊNCIAS  
EM DOZE PAÍSES E OS DESAFIOS  
PARA O CASO BRASILEIRO

*Diogo Moyses  
Jonas Valente  
Sivaldo Pereira da Silva*

**O**s capítulos desenvolvidos neste livro buscaram traçar um panorama dos sistemas públicos de comunicação de doze países (Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal, Reino Unido, Colômbia e Venezuela), de quatro continentes (Américas do Norte e do Sul, Ásia, Europa e Oceania). Foram levantados dados e informações sobre a história, a estrutura, a gestão, o financiamento e o conteúdo produzido em cada um dos modelos pesquisados. Nas próximas páginas, iremos traçar uma análise geral, ainda que resumida, desses estudos. Para isso retomaremos a perspectiva dos quatro tópicos mais proeminentes: estrutura; gestão e participação; financiamento; e conteúdo e programação. A última seção será dedicada a uma análise do caso brasileiro à luz das experiências internacionais aqui estudadas. Também tentaremos identificar problemas e desafios, assim como apontar perspectivas e proposições sobre os temas em questão.

## I. ESTRUTURA

De forma geral, as estruturas dos sistemas públicos de comunicação dos doze países pesquisados podem ser classificadas em duas categorias: estrutura desenvolvida e estrutura em desenvolvimento.

- 1. Estruturas desenvolvidas** – As estruturas desenvolvidas são aquelas que possuem presença significativa no território de origem, com alguma atuação além das fronteiras. Dentro destas há meios técnicos capazes de viabilizar uma boa cobertura e, conseqüentemente, circulação de conteúdo produzido, principalmente por meio da radiodifusão. Esta categoria é ainda caracterizada pela existência de estações retransmissoras ou escritórios administrativos em boa parte do território do país. No caso dos países que se enquadram nesta qualificação, a estrutura é razoavelmente abrangente e operante, capaz de enviar suas programações a todas as regiões ou províncias, tanto por meio de sinal televisivo como por meio radiofônico. Nestes casos, as programações e conteúdos também são potencialmente acessíveis aos cidadãos pela internet.
- 2. Estruturas em desenvolvimento** – As estruturas em desenvolvimento são caracterizadas por um sistema que não consegue estar presente de modo satisfatório em todo o território nacional e geralmente opera apenas nos grandes centros urbanos. Em virtude dessa deficiência, os sistemas públicos que se enquadram nesta definição possuem baixa penetração e enfrentam dificuldades em servir de modo adequado ao cidadão. Aqui, nem sempre há uma integração técnica, administrativa ou editorial entre os canais de TV que compõem o sistema, que geralmente carecem de investimentos em infra-estrutura e recursos humanos.

Os sistemas da Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal e Reino Unido podem

ser classificados como sistemas desenvolvidos. Nestes países, a estrutura dos sistemas públicos é relativamente robusta e mesmo em nações de dimensões continentais (como a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos) o sistema opera com sinal ativo em todas as regiões, ainda que possa haver algumas lacunas pontuais (principalmente em regiões remotas ou pouco habitadas, como desertos ou áreas inóspitas).

Nos sistemas desses países, apesar da ênfase na radiodifusão, podem-se encontrar iniciativas em outras áreas da indústria cultural, como no Canadá, cuja rede estatal possui gravadora musical, e na Austrália, em que a entidade pública opera uma rede de lojas para a venda de DVDs e outros produtos próprios. Soma-se a esses projetos a ocupação das plataformas de TV por assinatura, especialmente por cabo e por satélite, em que a maioria dos operadores pesquisados possui forte atuação. Mas, mesmo nessas nações, há uma nova fronteira em expansão, que podemos chamar genericamente de “plataforma *web*”. A internet se tornou, de fato, um novo horizonte para os sistemas replicarem seus conteúdos ou disponibilizarem suas programações. Em alguns casos há ainda a oferta simultânea dos sinais através de páginas eletrônicas, em especial dos conteúdos radiofônicos.

Uma última característica bastante comum nesses países é a oferta de conteúdo para consumo internacional, que possuem emisoras de rádio ou televisão voltadas especificamente para cidadãos que residem fora do país ou para estrangeiros, com o objetivo de difundir a cultura e o idioma nacional. Esse é o caso dos sistemas do Reino Unido, da Alemanha, da Austrália, da França, do Japão e de Portugal e, com ênfase ligeiramente menor, do Canadá, da Espanha, dos Estados Unidos e da Itália.

A estrutura relativamente desenvolvida desses dez sistemas coincide com a situação socioeconômica de seus respectivos países, classificados como economias desenvolvidas. Dos países observados apenas a Venezuela e a Colômbia – que sustentam maiores problemas com distribuição de renda, industrialização, educação etc. – possuem sistemas “em desenvolvimento”.

O sistema venezuelano é relativamente novo. A emissora de televisão criada para ser o coração do sistema público do país (a TVes) começou a funcionar em 2007 utilizando os equipamentos e transmissores da RCTV, rede privada que não teve a licença renovada nesse mesmo ano. Projetos governamentais como o Centro Nacional do Disco (Cedin)<sup>1</sup> indicam o intuito de desenvolver outras áreas de atuação, como o segmento fonográfico. Apesar de ainda não assegurar um sistema plenamente desenvolvido no que se refere à estrutura, a Venezuela tenta expandir seu conteúdo para além de suas fronteiras, produzindo programas principalmente para a América Latina e Caribe, por meio da Telesur, emissora da qual é acionista majoritária. Na Colômbia há uma relativa abrangência do sistema em seu território, mas se restringe às grandes cidades do país por meio de estações locais. Não há emissoras específicas voltadas para circulação de conteúdo em território estrangeiro.

Em ambos os casos (Venezuela e Colômbia) o uso de plataforma *web* para replicar conteúdo ainda é bastante incipiente: há pouco conteúdo digital disponível (sonoro ou audiovisual), e a maioria dos portais cumpre basicamente uma função institucional. De certa forma, pode-se relacionar a precariedade na oferta de conteúdo *on-line* à baixa penetração da internet banda larga nesses países, significativamente menor do que os índices verificados nos países desenvolvidos.

## II. GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Embora todos os sistemas analisados possuam modos peculiares de gestão e participação, há alguns parâmetros comuns entre as diversas experiências. Iremos analisar a questão da gestão com base em

---

1. O projeto ainda está em fase embrionária e é caracterizado pelo forte vínculo administrativo com o governo federal venezuelano, como vimos no capítulo 13.

dois pilares. Primeiro, do ponto de vista dos formatos<sup>2</sup> administrativos, em que há três modelos básicos: centralizado, semicentralizado e descentralizado. Em seguida, do ponto de vista da participação social, em que detectamos os modelos simples e complexo.

## 1. Formatos administrativos

Uma gestão **centralizada** se refere a um sistema que possui coesão em torno de uma corporação. Esta, por sua vez, gerencia de modo relativamente vertical as estações, as afiliadas, os escritórios, a produção de conteúdo e a transmissão de sinal. Em geral, há um monopólio<sup>3</sup> de uma corporação em que ela própria é, em geral, sinônimo de sistema ou serviço público de comunicação. Nesse modelo, as estações e demais departamentos estão vinculados a uma única diretoria ou presidência, que gerencia licenças, propriedade de equipamentos e bens do sistema. Espanha, Itália, Japão, Portugal e Reino Unido possuem gestão centralizada.

O formato **semicentralizado** possui as características organizativas gerais similares ao modelo centralizado, porém a diferença fundamental está na existência de duas organizações autônomas que formam duopólios na comunicação pública. Também podemos chamar esse modelo de “policêntrico”. Nesse caso, as corporações que formam o sistema possuem geralmente uma estrutura de gestão similar verticalizada, em que um conselho diretor, por meio de um diretor-executivo, responde por toda a gestão das estações, suas programações, departamentos administrativos

---

2. Falamos aqui em “modelos” ou “formatos” não no sentido de enquadramentos definitivos. De modo mais rigoroso, alguns países podem sustentar características de um ou dois modelos. Sobretudo, serve-nos como “padrão” que pode ser identificado e aplicado a um determinado sistema em virtude do conjunto de suas características.

3. Fala-se em “monopólio” em relação à unidade de gestão do sistema de comunicação pública, não necessariamente do sistema de comunicação como um todo. Também vale ressaltar que, embora a palavra “monopólio” tenha às vezes certa conotação negativa, ela é empregada aqui sem esse juízo de valor: refere-se apenas à idéia de “unidade”.

nacionais e internacionais. Os sistemas da Alemanha, Austrália e, de certo modo, do Canadá<sup>4</sup> e da França<sup>5</sup> podem ser classificadas nessa categoria.

Já o modelo **descentralizado** é caracterizado por um nível significativo de segmentação ou independência na gestão, em que há diversas organizações que não são administradas de forma unificada. Nesse caso, embora o conjunto de organizações de mídia possa ser considerado, ou até se identificar, como parte do mesmo sistema, a propriedade e a responsabilidade de gerenciamento não estão ligadas apenas a uma ou duas organizações, mas a diversas corporações que possuem relativa autonomia para lidar com os aspectos ligados à estrutura e à programação de suas emissoras. Entre os países pesquisados, Estados Unidos, Colômbia e Venezuela possuem modelos descentralizados.

Os Estados Unidos são certamente o exemplo mais evidente desse tipo de formato administrativo. Embora existam “redes” como a PBS (televisão) e a NPR (rádio), elas não são “corporações” no topo de uma pirâmide. São, pelo contrário, associações nacionais das estações locais autônomas, ou seja, inversamente ao que sucede nos países com sistemas centralizados, a PBS e NPR são, em última instância, subordinadas às estações locais. Já nos países da América Latina estudados, não ocorre tal inversão de poder como ocorre nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo são descentralizados, pois há diversas instâncias de gerenciamento. Na Colômbia as estações locais têm certa autonomia, ainda que respondam legalmente à CNTV e tenham seu capital vinculado ao poder público (já que a própria diretoria da CNTV é composta por representantes dessas estações). No caso da Venezuela, cada um

---

4. No caso específico do Canadá, embora a CBC e SRC sejam consideradas uma mesma corporação que atua em dois idiomas, há certo nível de autonomia na gestão e programação que essas duas “faces” do sistema produzem. Exatamente por isso, embora vinculadas a um mesmo conselho diretor, optamos por tipificá-lo como um sistema semicentralizado.

5. No caso francês, há duas corporações independentes atuando nas duas áreas de radiodifusão: France Télévisions (com conteúdo televisivo) e Radio France (com conteúdo radiofônico).



dos veículos de mídia é subordinado a uma direção ou colegiado específico. Embora estejam, em última instância, vinculadas oficialmente ao governo, não há uma unificação sistêmica.

## 2. Participação social

No que diz respeito à participação social na gestão dos sistemas públicos, podemos encontrar dois tipos básicos de modelos: o simplificado e o complexo.

O modelo **simplificado** de participação consiste na composição de instâncias decisórias/administrativas ou métodos de escolha de diretores/conselheiros reduzidos ao domínio do Estado. Nesse modelo há poucos mecanismos institucionais ou consultivos que conectem o sistema à esfera civil: o esquema básico sugere uma relação linear-hierárquica entre Estado e sistema público de comunicação.

### Sistema simplificado



Esse modelo hierárquico pode gerar diversos problemas que enfraquecem a legitimidade e põem em xeque também a autonomia e a missão de um sistema público de comunicação. Tende a torná-lo mais frágil e suscetível às pressões políticas conjunturais, e desvinculado do cidadão.

Já o modelo **complexo** de participação não representa necessariamente a exclusão do Estado na indicação de instâncias decisórias: são estipulados critérios objetivos para a escolha dos cargos. O intuito é justamente impedir a influência ou ingerência governamental excessiva no sistema. De forma mais ampla, o que caracteriza esse modelo é a existência de um conjunto de outros dispositivos de intervenção e participação civil que tende a legitimar o sistema e a conectá-lo à esfera civil, como os comitês comunitários, os conselhos de audiência e as consultas públicas, além de dispositivos internos como o *ombudsman* ou as ouvidorias.

No modelo complexo todos esses mecanismos são qualificados levando-se em conta princípios como diversidade (que considere as diferentes perspectivas culturais, étnicas, ideológicas, regionais etc.); idoneidade (garantindo que a participação seja exercida em nome do interesse público e não para a satisfação de interesses particulares ímprobos ou comerciais); *expertise* (com a participação de atores que possuem experiência em áreas como cultura, educação, comunicação, direitos humanos, etc.); e representatividade (que exige que a atuação dos conselheiros seja sempre e apenas representativa da esfera civil, e não apenas uma caricatura ou uma representatividade personalista). Ou seja, temos aqui uma estrutura bem mais sofisticada.

Os sistemas internacionais analisados trazem uma série de experiências bem-sucedidas de sistema complexo, como vimos nos capítulos anteriores, que pode ser representado no esquema gráfico da página ao lado.

No que se refere aos critérios e mecanismos de participação civil, é possível identificar algumas características tipificadoras do que chamamos de modelo complexo:

1. Em geral, os conselhos são indicados pelos poderes Executivo ou Legislativo (na maioria dos casos são escolhidos pelo Executivo, com algum tipo de aprovação ou referendo do Parlamento).

## Sistema complexo



2. Há recorrentes casos de indicação de nomes que são eleitos por setores da sociedade civil e homologados pelo Estado, por meio do Executivo ou do Legislativo (como ocorre na Venezuela, Espanha, Colômbia e Alemanha).
3. O tempo de mandato dos conselheiros geralmente ultrapassa o mandato do poder estatal que os indica.
4. Em praticamente todos os casos o governo não pode demitir ou destituir conselheiros já nomeados, sendo essa prerrogativa reservada, em casos específicos, ao Parlamento.
5. Em quase todos os países são estipuladas exigências relativas ao perfil dos candidatos (quanto à sua proeminência em áreas como comunicação, cultura e educação).
6. O histórico dos potenciais candidatos também pode gerar impedimentos para que eles assumam cargos de direção, como no caso da NHK japonesa, onde não é permitida a nomeação de proprietários ou agentes vinculados à indústria de radiodifusão.
7. Em geral, o conselho diretor ou os órgãos similares determinam as diretrizes e fiscalizam a diretoria executiva que irá gerenciar o sistema.

8. Boa parte dos países mantém conselhos “consultivos” ou “órgão de assessoramento”, isto é, instâncias compostas geralmente por cidadãos cuja função é produzir subsídios para as decisões dos conselhos diretores, como ocorre na Austrália, Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Portugal e, em certa medida, na Alemanha.
9. Há uma preocupação em garantir diversidade na composição dos órgãos colegiados, sejam eles consultivos ou deliberativos. Por exemplo, exige-se paridade entre gêneros (como na Espanha) ou representação regional diversificada (como sucede no Reino Unido e Japão).

É importante ainda ressaltar que, mesmo que existam critérios claros e objetivos quanto à constituição dos conselhos, aqui teríamos apenas um lado da moeda que por si só não garante a legitimidade de um sistema público. A experiência de diversos países tem demonstrado a importância de outras instâncias ou mecanismos de participação civil, como consultas públicas e comitês de audiência (ver o exemplo do Reino Unido); comitês de civis regionais (ver exemplo da Austrália); e representação de setores da sociedade civil (ver exemplo da Colômbia e Venezuela). Esses são alguns exemplos de dispositivos que podem e devem ser adotados por um sistema público de comunicação. Ao permitir maior participação civil, os casos estudados demonstram que tendem a aumentar a capacidade de atender os anseios e necessidades públicos.

### III. FINANCIAMENTO

Como vimos nos capítulos anteriores, percebe-se que os recursos financeiros determinam a capacidade que cada corporação tem de investir na consecução de seus objetivos. Exatamente por isso, a composição dessas receitas, suas fontes e seus mecanismos de controle são fontes de múltiplas tensões políticas, uma vez que influem diretamente no desenvolvimento das atividades, na qualidade

e na autonomia dos veículos públicos. A forma e as condições de financiamento acabam determinando o quanto de influência e pressão externa que o sistema sofrerá. Se o orçamento for robusto e suficiente, se o sistema depender de si próprio para sobreviver sem precisar vender publicidade para captar recursos e se houver uma fonte de receita fixa em percentuais ou taxas (algo que não oscile de acordo com o humor do governo), existem condições adequadas para o desenvolvimento de um sistema público de mídia. Se essas condições não se realizarem, ocorre a busca por receita externa; surgem problemas estruturais; resulta-se em incertezas e oscilações administrativas, colocando em xeque o próprio papel do sistema público em garantir uma comunicação independente, baseada no interesse geral, na qualidade técnica e de conteúdo.

Entre os doze países investigados foram encontrados múltiplos modelos combinando fontes de receita que, de forma geral, podem ser divididas em dois grandes grupos: **recursos públicos** e **captações próprias**. O primeiro compreende taxas, verbas orçamentárias, fundos públicos, empréstimos estatais, subsídios e compensações. O segundo abrange anúncios publicitários e venda de produtos e serviços. No que diz respeito à “garantia de independência” em relação aos governos, é possível estabelecer uma escala que vai da taxa direta dos cidadãos (que tende a promover maior autonomia do sistema) à destinação pura de recursos governamentais oscilantes no orçamento (que tende a provocar ingerência política e eleitoral na gestão do sistema). Na escala intermediária estariam os fundos públicos, geralmente compostos por fontes vinculadas (como impostos com destinação garantida ao operador do sistema público) e com maior possibilidade de garantia de estabilidade, ou por rubricas orçamentárias, que dependem da aprovação anual pelos poderes executivo e legislativo.

Dos doze países pesquisados seis utilizam a cobrança de taxa periódica da população: Alemanha, França, Itália, Japão, Portugal e Reino Unido. A cobrança é feita em periodicidade variada: mensalmente, como a Alemanha, ou apenas anualmente, como o Reino Unido. Há também os países que adotam ambas as formas de

pagamento, como o Japão. O tributo é arrecadado por domicílio ou está associado a outros impostos ou taxas, como o imposto habitacional (França) ou a conta de luz (Portugal). Os modelos de taxaço linear, isto é, que não oscilam por influência de governos, é a fonte predominante nas experiências européias pesquisadas. Ela nasce com a britânica BBC, sendo posteriormente adotada na França, Alemanha, Itália e, apesar de não constarem como objeto desta pesquisa, também nos países nórdicos. Já nas Américas (do Norte, Central e do Sul), na Ásia (com exceção do Japão) e na Oceania sua ocorrência é praticamente inexistente.

Com base nos dados pesquisados pode-se afirmar que esse tipo de financiamento reforça o caráter público dos sistemas por garantir maior independência diante dos governos e do mercado, bem como por propiciar a relação direta do cidadão com o sistema. Ao remunerar diretamente o serviço, a população tende a ser mais exigente e participativa, cobrando qualidade e eficiência.

É razoável também concluir que os sistemas mais robustos são aqueles com financiamento composto majoritariamente por esse tipo de receita. No entanto, apesar de sua evidente eficácia histórica, as taxas diretas estão no centro dos debates atuais sobre a reorganização das corporações. Essa discussão é impulsionada principalmente a partir da quebra de monopólios estatais na radiodifusão ocorrida na década de 1980 e da consolidação do processo de convergência das comunicações. Para os críticos dessa forma de financiamento, é incompreensível que o cidadão custeie diretamente um serviço que é oferecido “gratuitamente” pelos meios comerciais. Apesar desses questionamentos não terem exterminado as taxas, conseguiram submeter as instituições a metas de racionalização de gestão e otimização dos recursos, como é o caso da BBC.

Ainda no que se refere aos recursos públicos, Austrália, Colômbia, Canadá e Estados Unidos utilizam como fonte de financiamento os fundos públicos, que podem ser divididos em duas categorias: fundos estritamente governamentais e fundos estatais. Os primeiros, adotados na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos, têm seus recursos originados única ou majoritariamente de rubricas

orçamentárias. No caso estadunidense, há um organismo próprio para gestão do fundo, a Corporation for Public Broadcasting (CPB), enquanto nas outras duas experiências o fundo acaba se constituindo como uma rubrica específica nos planejamentos financeiros dos Estados. A segunda categoria ocorre apenas na Colômbia, onde o Fundo para o Desenvolvimento da Televisão é composto, entre outras fontes, pela taxa de 1,5% do faturamento bruto anual dos canais nacionais comerciais abertos e por 10% da renda bruta dos canais por assinatura.

Além dos fundos públicos, há duas formas particulares de repasse de recursos governamentais às corporações. Os primeiros são os empréstimos públicos utilizados na Espanha até recentemente. Parte considerável do montante repassado à RTVE pelo governo espanhol não era registrado como investimento ou custeio, mas como empréstimo. A dívida acumulada decorrente desse modelo justificou uma reforma em 2006, cujo eixo foi a diminuição e otimização dos investimentos estatais e a ampliação das fontes comerciais da corporação. A segunda forma é a indenização compensatória (existente em Portugal), uma receita que cobre os custos e investimentos para a prestação do serviço público, não podendo ser superior às despesas de um ano corrente determinado. O aporte direto e exclusivo do governo ocorre apenas na Venezuela.

Já no caso das “captações próprias”, a forma predominante utilizada é a venda de espaço para anúncios publicitários, presente em nove das doze nações pesquisadas: Itália, França, Estados Unidos, Espanha, Alemanha, Portugal, Canadá, Austrália (SBS) e Venezuela (ainda em implantação na TVes). Apesar dessa forte presença, outro grupo de países proíbe a veiculação de anúncios de maneira integral (Japão, Reino Unido, Colômbia e Austrália/ABC) e parcial (Alemanha, França e Austrália/SBC). Na França e na australiana SBC a legislação determina um limite de tempo de publicidade por hora (seis minutos no primeiro caso e cinco no segundo). Na Alemanha a restrição abrange um limite quantitativo de tempo diário (até vinte minutos), de horário (até as 20 horas) e de dias na semana (somente de segunda a sexta-feira).

Com o intuito de prevenir ou minimizar possíveis efeitos da abertura à lógica comercial por meio da publicidade, alguns países optaram pelo uso do instrumento dos “apoios culturais” e “patrocínios”, que consistem no recebimento de recursos de fontes privadas a título de doação e inserção da marca do patrocinador em determinados programas. Esses mecanismos são adotados na Colômbia e na Venezuela. Nos Estados Unidos, os patrocínios, apoios e doações são feitos também por fundações, organizações não governamentais e mesmo por cidadãos. Uma particularidade do sistema norte-americano é justamente o fato de as contribuições voluntárias dos telespectadores serem a fonte mais representativa de recursos, com 26% do total da PBS e suas emissoras constituintes, por exemplo.

Uma outra alternativa bastante adotada em praticamente todos os países pesquisados é a comercialização de produtos e serviços. Na Europa e no Japão, ela tem se materializado com a venda de conteúdos (programas, séries e filmes) ou transmissão do sinal de canais específicos para outros países. O melhor exemplo é a BBC, que, além de possuir um portal em 33 línguas e programações para serviços de televisão por assinatura, é a maior produtora de conteúdo veiculado por outras emissoras (públicas e privadas) em todo o mundo. Entre os países pesquisados, Alemanha, França, Espanha, Portugal, Itália, Reino Unido e Japão possuem um ou mais canais internacionais. A norte-americana PBS vem expandindo a venda de conteúdos específicos. Já na Venezuela, a experiência internacional do canal multiestatal Telesur não possui como objetivo a arrecadação de recursos para a instituição ou para o sistema público daquele país.

É importante apontar dois movimentos conjunturais deste início de século em relação ao financiamento dos sistemas públicos. O primeiro é a iniciativa do presidente francês Nicolas Sarkozy, em 2009, que resultou na proibição integral da veiculação de anúncios publicitários nos veículos públicos de seu país. Com pretensão verniz progressista, a iniciativa expressa os interesses dos radiodifusores comerciais franceses de ampliar suas fontes de receita com o redirecionamento dos recursos hoje destinados, pelos anunciantes, ao sistema público para o sistema privado. Sarkozy ampliou a proposta,



apresentando-a à União Européia, o que resultou em uma consulta a todos os Estados-membros sobre a disposição em adotar tal medida. Contudo, a política dos países europeus em relação à publicidade já é atualmente diversa: enquanto o Reino Unido mantém um veto à publicidade como foi recentemente adotado pela França, na Itália e na Espanha esse tipo de investimento cresce a cada ano.

O segundo movimento, também de caráter estrutural, diz respeito ao estrangulamento do modelo de financiamento nos sistemas públicos, o que acaba por gerar a gradual inserção das corporações na lógica comercial. Esse processo teve início na década de 1980 com a abertura do monopólio estatal da radiodifusão na Europa. Com a entrada dos capitais privados no setor, instaurou-se uma concorrência que obrigou os meios públicos a competir com os novos agentes. Entre outras conseqüências, é possível destacar a inflação dos custos de produção dos programas e dos conteúdos primários, especialmente filmes e atrações esportivas. Com a hegemonia neoliberal da década de 1990, as dificuldades econômicas foram intensificadas com o enfraquecimento dos órgãos estatais, cujos impactos também atingiram as corporações públicas de mídia.

Na primeira década do século XXI, a expansão das novas tecnologias acentuou os desafios de sustentabilidade dos sistemas públicos. Já nos anos 1990 a chegada dos operadores de TV por assinatura induziu as corporações a buscar alguma forma de inserção nesse mercado. Nos últimos anos, a necessidade de lançamento de grandes portais na internet e, sobretudo, a digitalização dos sinais de radiodifusão impuseram novos e altos custos às instituições. Esse fenômeno ocorre principalmente na Europa, mas atinge, embora ainda em menor grau, também os sistemas das Américas do Norte e do Sul.

Por fim, é importante citar o enfraquecimento político-ideológico das taxas cobradas diretamente dos cidadãos, pelo esgotamento da base de contribuintes e, principalmente, em virtude do ataque à legitimidade desse mecanismo por linhas ideológicas mais conservadoras nos países onde ele é utilizado. Ainda que esses

ataques não tenham conseguido inviabilizar a cobrança, têm gerado efeitos, como a dificuldade em reajustar as taxas e o aumento da inadimplência.

#### IV. CONTEÚDO E PROGRAMAÇÃO

No que diz respeito àquilo que é produzido, pode-se afirmar que há hoje uma significativa diversidade de conteúdo em quase todos os sistemas analisados. No caso dos sistemas mais desenvolvidos que já possuem uma tradição de décadas, é comum a existência de canais de TV ou rádio de teor generalista (voltado para todas as faixas etárias, classes sociais e de cunho temático diverso) e, ao mesmo tempo, de teor específico, como os canais educacionais, os destinados aos jovens ou crianças, aos esportes ou ao “entretenimento familiar”. Todos os sistemas públicos considerados desenvolvidos possuem canais específicos de jornalismo. Tal segmentação de canais – que se mostrou uma tendência irreversível a partir da década de 1980<sup>6</sup> – acaba também por determinar uma diversidade de formatos, especialmente na programação televisiva.

Nesse contexto de segmentação das programações para públicos e grupos de interesse específicos, pode-se detectar ainda canais que buscam respeitar a diversidade étnica dos países, como é o caso do Canadá, que, além de programação em inglês e francês, opera uma emissora destinada aos indígenas; e da Austrália, que possui programação no idioma aborígine australiano e em outras línguas.

A descentralização da produção de conteúdo também acaba tendo impacto relevante na diversidade da programação das emissoras dos sistemas públicos, fato que pode ser percebido em alguns dos países estudados. Por exemplo, o fomento à produção independente (como ocorre principalmente nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Venezuela) apresenta-se como uma ferramenta

---

6. Especialmente a partir da entrada em operação das emissoras privadas no continente europeu.

importante para arejar a grade de programação das emissoras desses países, injetando neles criatividade e pluralidade, o que acaba por democratizar o acesso de outros produtores que não os das próprias emissoras às grades de programação desses sistemas.

As informações sobre audiência das emissoras dos sistemas pesquisados não estão completas. Isso ocorre por causa da dificuldade de obtenção de dados estatísticos, já que boa parte é produzida, controlada e comercializada por institutos privados de monitoramento, como a Nielsen/Ratings. No caso dos países da América Latina (Colômbia<sup>7</sup> e, especialmente, Venezuela), a ausência de dados parece ser uma dificuldade comum mesmo para os agentes do mercado local.

De todo modo, os dados e informações disponíveis demonstram que, nos países onde os sistemas são considerados desenvolvidos, as emissoras públicas disputam a atenção dos telespectadores e ouvintes em condições de igualdade com as empresas privadas de TV e rádio e, em alguns casos, estão entre as redes ou emissoras mais assistidas pela população. Outra informação relevante é que, após a perda inicial e inevitável da audiência com a abertura das operações privadas de radiodifusão na década de 1980 em muitos países, as emissoras públicas continuaram a despertar o interesse da população. Permanecem sendo importantes fontes de informação, cultura, educação e entretenimento dos cidadãos desses países.

## V. O CASO BRASILEIRO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Os casos analisados são ricos em experiências e soluções relativas à consolidação de um sistema público de comunicação, formando um conjunto que deve ser observado como referência para o atual debate brasileiro. Consideramos ser possível falar em um “embrião” de “sistema público de comunicação” no Brasil somente

---

7. No caso da Colômbia, os dados de audiência foram obtidos através de fonte governamental, isto é, em relatório da CNTV.

a partir de 2007, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Antes do surgimento dessa instituição não havia um “sistema” público em desenvolvimento: ocorriam experiências isoladas (TVs educativas, TV Cultura, TVs governamentais, por exemplo) de caráter não-comercial, mas elas não estavam organizadas em torno de um sistema ou com base em uma política para essa modalidade de comunicação<sup>8</sup>. Por conta dessa avaliação, o governo federal já anunciava que o intuito da EBC era justamente tentar ser a “peça sistêmica”, o “conector” capaz de comandar, a partir da criação de novos meios (especialmente da TV Brasil). Isto é, um sistema que incluísse gradualmente as experiências isoladas em torno de um mesmo projeto. Utilizamos o termo “embrião”, pois, em seu primeiro ano, a EBC ainda não conseguiu de fato materializar de maneira mais efetiva esse objetivo.

Apresentamos cinco dimensões problemáticas dessa nova fase da comunicação pública brasileira que merecem atenção e são vitais à consolidação de um sistema público de comunicação no país: legitimação; gestão, autonomia e participação; distribuição; programação; e financiamento. Nas próximas linhas, nosso intuito é observar os desafios relacionados a cada um desses pontos, ainda que de forma sucinta. Buscaremos avaliar esses problemas à luz das doze experiências internacionais, apontando possíveis caminhos para o caso brasileiro.

## 1. Legitimação

Nenhum sistema público se consolidou de fato sem sustentar um bom nível de legitimação perante a sociedade civil. Diversos fatores devem ser considerados em relação a esse processo. Primeiramente, a construção de um projeto de comunicação pública nacional que pretende ser uma alternativa real aos meios comerciais se deu muito recentemente no Brasil. O breve histórico dificulta

---

8. No máximo, possuíam algum intercâmbio de conteúdo entre si, mas nem mesmo se constituíam redes.

seu conhecimento por parte da população. Em segundo lugar, pelo pouco tempo de existência e pela estrutura adotada, a atuação do núcleo do projeto ainda está restrita às cidades anteriormente atendidas por entes do governo federal (Brasília, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo, no caso da TV; e Brasília, Rio de Janeiro e região da Amazônia Legal, no caso do rádio)<sup>9</sup>. No restante do território, mantêm-se as emissoras educativas estaduais e municipais, com suas posições marginalizadas e forte vínculo governamental. Por causa de tais condições, o conjunto dessas emissoras tem dificuldades para efetivamente integrar-se a um projeto nacional de comunicação pública.

Somam-se a esse quadro a predominância histórica do sistema comercial no Brasil desde os anos 1930, intensificada com a chegada da televisão, seguida pela hegemonia das grandes redes (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e, mais recentemente, Rede TV!). Os brasileiros e brasileiras nunca foram de fato expostos a uma alternativa de peso, com recursos e disposição política de concorrer com os grandes agentes da radiodifusão comercial. No entanto, vale lembrar que diversas emissoras já obtiveram audiência substancial em diferentes momentos históricos, especialmente a TVE do Rio de Janeiro após a redemocratização do país e a TV Cultura de São Paulo na década de 1990. É inegável, contudo, que a grande maioria da população tem tomado contato com o debate acerca da implantação da EBC pelos meios comerciais, que por razões ideológicas e/ou econômicas manifestam clara resistência ao projeto, priorizando a veiculação de críticas e questionamentos.

Esse conjunto de fatores faz da própria expressão “sistema público” uma idéia ainda nebulosa, que se confunde com mídia estritamente estatal. Seus fins, sua missão e a razão de sua existência ainda não estão claras para a maioria da população, que pouco foi estimulada a refletir sobre a questão.

---

9. Acrescenta-se a esses municípios o alcance mediante serviço de TV por assinatura e de transmissão para antenas parabólicas. No entanto, mesmo se somados os domicílios atingidos por esses canais de distribuição, ainda mantêm-se um alcance reduzido.

A mudança desse quadro passa necessariamente por diversas medidas, como a oferta do sinal ao maior número de pessoas; a promoção da participação da sociedade em sua “engrenagem”; a implementação de políticas que espelhem a pluralidade e a diversidade brasileira em todas as suas formas (cultural, étnica, de gênero, de classe etc.) e a construção de uma programação que seja diferenciada, mas que não deixe de dialogar com os padrões estéticos historicamente constituídos na cultura brasileira.

A experiência dos países analisados revela que há uma relação direta entre o empenho do Estado para a concretização de um sistema público de comunicação e sua legitimação. Nos casos europeus, japonês, australiano, colombiano e canadense, a organização do sistema de radiodifusão na lógica do monopólio público ou de um duopólio altamente regulado garantiu uma “tradição” às corporações públicas semelhante à desfrutada pelas redes brasileiras comerciais. Mesmo onde o surgimento dessa modalidade de mídia se deu posteriormente, como nos Estados Unidos, o reconhecimento público da importância do sistema também se firmou, ainda que de modo distinto às iniciativas européias.

Se é fato que a criação da EBC, e da TV Brasil em especial, não guarda semelhança com o que se promoveu em outros países, ao mesmo tempo é importante considerar que esse projeto nasce de um desejo de resistência ao cerco das redes comerciais. No entanto, as experiências internacionais mostram que, para a evolução de uma nova empresa a um sistema público de fato, precisa-se de empenho, investimento e apoio do Estado e de parte substancial dos grupos que nele incidem.

Na busca por maior legitimação, há também outras iniciativas pontuais que podem contribuir e precisam ser levadas em conta, como o desenvolvimento de campanhas em prol do sistema público (algo que ocorre anualmente nos Estados Unidos, por exemplo); consultas públicas para compor as diretrizes do sistema (como se faz no Reino Unido) e outros mecanismos que possam permitir maior legitimação dessas instituições de mídia junto ao público.

## 2. Gestão, autonomia e participação

O segundo pilar que precisa ser fortalecido no caso brasileiro diz respeito à independência do sistema, seja em relação ao mercado, seja em relação aos governos. Para que isso ocorra deve haver maior participação de segmentos da população na gestão do sistema e dos seus principais operadores, de modo que as diretrizes e os conteúdos respondam aos anseios da sociedade.

Uma das principais formas de comprometimento da autonomia está vinculada ao modelo de financiamento. Sem verbas estáveis, muitos sistemas encontram-se entre a escolha de ceder a pressões de governos para garantir recursos orçamentários e buscar a captação de recursos próprios, sobretudo por meio de publicidade, o que os aproxima da lógica mercantil. Se o primeiro caso gera a subordinação aos governantes de plantão, o segundo põe em dúvida a própria distinção do sistema como não-comercial.

Apesar de esse dilema parecer insolúvel, os sistemas mais consolidados resolveram essa questão mantendo valores fixos de taxas que não oscilam com a mudança de governo, por não estarem vinculadas a dotações orçamentárias, ou seja, os recursos não passam pela ingerência de governos (os casos britânico e japonês são dois bons exemplos disso). Países como o Brasil precisam desvincular sua fonte de recursos das dotações orçamentárias e criar formas estáveis e autônomas de captação de seus proventos, sem que isso signifique a criação de novos impostos. Tais opções passam necessariamente pela percepção de que o desenvolvimento de uma comunicação pública autônoma e fortalecida é prerrogativa estrutural para busca de justiça política e social nas democracias modernas.

Outra dimensão fundamental da autonomia diz respeito à gestão do sistema e de seus operadores. Como vimos, a fase inicial da EBC foi fincada em diversas deficiências nesse sentido. Quanto à independência e à participação, o formato inicial do principal órgão da empresa, o conselho curador, é baseado em um modelo de indicação exclusivo do presidente da República, à exceção das poucas cadeiras escolhidas pelo Congresso e pelos funcionários da

empresa. Outra debilidade é a ausência de critérios precisos e objetivos e a falta de restrições quanto ao perfil de seus membros. Até 2009, o presidente da República poderia escolher qualquer cidadão para compor essa instância, sem muitas limitações: nem mesmo era obrigatória a existência de representações de organizações civis nas áreas de comunicação, cultura, educação etc. Historicamente, esses atores acumularam sólida bagagem na luta por uma comunicação democrática, e a inserção de representantes com essas características é prevista em praticamente todos os sistemas pesquisados. Assim, no caso brasileiro, o conselho curador passou a ter características personalistas (e não necessariamente objetivas), o que acaba gerando uma instância monolítica, pouco ativa e desconectada dos diversos interesses e opiniões existentes na sociedade.

Diante dessa avaliação, julgamos ser necessária uma nova arquitetura que vá além da pura indicação subjetiva do governo, o que gera uma influência exacerbada (e, exatamente por isso, indevida) do Executivo Federal. Em países como Japão e Reino Unido, por exemplo, há uma série de critérios e mecanismos que tentam tornar o conselho diretor plural e representativo, capaz de fazer cumprir a missão do sistema. Isso faz que a sociedade perceba com mais clareza seus objetivos e passe a legitimar e a fortalecer a sua existência.

No caso brasileiro, para que o interesse público seja percebido e apreendido de fato, é necessário reformar a arquitetura do órgão com a colocação em seu interior de membros que expressem setores representativos da sociedade brasileira relacionados com o empreendimento. Sua composição deveria contemplar representantes do governo federal, do Congresso Nacional, de trabalhadores urbanos e rurais, de trabalhadores da organização/empresa, de trabalhadores em comunicação e cultura, de entidades acadêmicas e de pesquisa, de entidades de usuários e defesa de direitos difusos e dos movimentos populares e sociais. Os métodos de escolha de cada integrante podem ser diversos, mas precisam ser objetivos e baseados



em processos de legitimação<sup>10</sup>. Pode-se, por exemplo, compor um conselho com base em eleições em cada segmento social, ou através de conferência nacional de políticas públicas, ou, ainda, por meio de um colégio eleitoral de organizações que cumpram determinados requisitos para ter direito ao voto<sup>11</sup>.

Se o conselho é o principal vínculo político da EBC com a sociedade civil e ainda sustenta problemas em sua formação, também não foram devidamente criadas instâncias paralelas de incidência da população nas engrenagens do sistema. Uma alternativa seriam os conselhos de audiência formados por usuários, que poderiam responder a cada um dos diversos serviços ou a temáticas específicas (como a representação de gênero ou de raça e etnia). Outro mecanismo utilizado em sistemas complexos como o britânico são conselhos informativos, que reúnem as direções de jornalismo e os trabalhadores dos programas desse gênero a fim de manter uma reflexão contínua sobre a qualidade editorial das notícias produzidas. Por último, a consulta à sociedade deve ser feita não apenas mediante esse tipo de órgão, mas de maneira mais difusa, utilizando instrumentos como consultas e audiências públicas. Na França, por exemplo, uma equipe da France Télévisions vai às diferentes regiões do país ouvir a opinião da população sobre os serviços executados pela empresa. Esses mecanismos aumentam o caráter plural e público do sistema. Também é preciso sustentar mecanismos mais pontuais, como ouvidorias e *ombudsman*, que de fato possam expressar o interesse público com base na autocrítica no interior da própria organização.<sup>12</sup>

---

10. "Proposta de gestão para a rede pública de radiodifusão", Intervezes, 2008.

11. Neste último caso, seria semelhante ao que ocorre hoje na eleição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e também no Comitê Gestor da Internet (CGI.br).

12. A EBC criou recentemente uma ouvidoria, prevista para entrar em atividade a partir de 2009. No entanto, é preciso que ela seja equipada e tenha condições materiais e políticas de atuar e produzir insumos para um processo contínuo de crítica e autocrítica.

### 3. Distribuição

O terceiro elemento ao qual se deve dar maior atenção no caso brasileiro refere-se à sua capacidade de ofertar os conteúdos de suas emissoras à população. Tal desafio passa pela capacidade tecnológica, mas, sobretudo, por uma política de circulação da programação que pode optar por um modelo de rede, pela retransmissão de conteúdos ou pela combinação de ambos. Atualmente, o alcance da EBC ainda é reduzido a algumas cidades por meio de sinal aberto. Afora esse modo de captação, há também a audiência restrita à TVs por assinatura e o contingente que utiliza antenas parabólicas (chamada de “banda C”).

Os outros meios de comunicação federais pesquisados foram criados dependentes da tecnologia por cabo. Uma exceção é a TV Senado, que vem promovendo uma expansão ainda no sinal analógico da TV aberta. No caso das TVs educativas estaduais, há uma malha de retransmissoras no interior dos Estados, quase sempre em situação precária. Em alguns casos, veicula-se programação de redes comerciais em vez dos canais públicos estaduais. Outro fator que aprofunda as dificuldades é a transição para a TV digital, que impõe pesados custos às emissoras de televisão do país.

Para a superação desse quadro são necessários investimentos robustos na recuperação tecnológica e na ampliação do parque de transmissão<sup>13</sup>. Tal medida deve ser combinada com a construção de uma política de transição tecnológica que garanta a digitalização dos canais públicos, até mesmo daqueles hoje estritos ao cabo e dos que foram previstos no Decreto nº 5.820/2006, que criou o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T).

A maioria dos sistemas analisados manteve ao longo de sua história esforços contínuos para alcançar todo o seu território.

---

13. Até 2017 o Brasil terá sinal analógico ainda em operação. A partir desse ano (salvo prorrogações do prazo) termina o chamado período de *simulcast*, isto é, a transmissão simultânea de sinal analógico e digital. Após tal período de transição, haverá apenas o sinal digital disponível e os aparelhos analógicos só funcionarão mediante um codificador digital (o que vem sendo chamado de *set-top box*).

Vários deles, como o Reino Unido e a Austrália, duplicaram estruturas para atender aos interesses de comunidades culturais diferenciadas em áreas remotas ou afastadas dos centros urbanos. O recurso da rede é utilizado como uma forma de comprimir custos e potencializar o alcance de conteúdos no território. A ARD, ente que congrega organismos estaduais de radiodifusão públicos da Alemanha, mantém programações nacionais e algumas em parceria com a ZDF, rede nacional daquele país. No que se refere à transição para o ambiente digital, a maioria dos sistemas assumiu papel protagonista, não só criando novas programações e canais como investindo na disseminação da nova tecnologia, como é o caso da Itália, da França, do Japão e do Reino Unido.

No Brasil, duas iniciativas apontam para a superação do quadro apresentado:

1. A primeira é a articulação de uma rede das TVs públicas liderada pela TV Brasil, com o objetivo de desempenhar a função de cabeça-de-rede, e pelas emissoras educativas estaduais. Essa rede terá uma grade comum de dez horas, sendo quatro produzidas pela TV Brasil, quatro pelo conjunto das associadas e duas especificamente do gênero infantil. A arquitetura da rede prevê a construção dessa grade unificada, que dá unidade ao conjunto das emissoras públicas, e o repasse de recursos pela EBC para reequipar as emissoras educativas estaduais.
2. A segunda é o acordo para a construção de uma infra-estrutura única de transmissão no sistema digital. Ela tem o potencial de constituir um sistema misto, ao menos na oferta de programações, uma vez que contemplarão seis canais (TV Brasil, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça, canal da educação e canal da cidadania), cada um dos quais podendo fazer multiprogramação. O acordo, para além da redução de custos da transição, pode permitir a presença de várias programações que dificilmente poderiam ter acesso ao sistema digital com recursos próprios, como as educativas estaduais (que serão carregadas no canal da

TV Brasil) e as TVs universitárias (que serão carregadas no canal da educação). A iniciativa abre diversas possibilidades para uma política de distribuição de conteúdo no ambiente digital. Ela deve garantir a presença de todas essas programações em todas as cidades-pólo do país, utilizando-se de uma estrutura de retransmissão para a interiorização dos sinais. Uma segunda possibilidade é a instituição de carregamento obrigatório de um número mínimo de programações de emissoras públicas perante os serviços digitais de comunicação eletrônica dos operadores comerciais.

#### 4. Conteúdo

A quarta dimensão trata da grade de programação, da forma de produção de conteúdo e da diversidade temática que o sistema deve sustentar. O sistema brasileiro tentou experimentar, nessa fase inicial, formas diferenciadas de programação e também tem incorporado parte da produção independente que hoje vem sendo ofertada por *videomakers*, cineastas, pequenas produtoras, documentaristas etc. Porém ainda não foi estabelecida uma política pública de grande abrangência capaz de fomentar tais iniciativas de modo sistêmico e estrutural, para além das iniciativas pontuais atualmente existentes (como o Doc.TV, do Ministério da Cultura, por exemplo).

Em diversos países pode-se verificar políticas nesse sentido. Buscam incorporar produções que, por causa das suas características, tenderiam a não ser aproveitadas pelo sistema privado, ainda que despertem interesse do público. O incentivo às produções independentes é por certo uma das formas mais importantes para a oxigenação das programações das emissoras públicas, impedindo a homogeneização típica do sistema comercial. As políticas desenvolvidas pelo Ministério da Cultura na primeira década deste século apontam para essa direção. Porém, ainda não se consolidaram como uma política de Estado. Seria necessário ampliar substancialmente o volume de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual para as produções voltadas à veiculação em emissoras públicas,

criando uma linha específica para essa modalidade de janela de exibição. A ela deve somar-se a constituição de centrais públicas de comunicação com vistas na democratização do acesso à produção audiovisual e na ampliação dos conteúdos disponíveis para veiculação nas emissoras.

Outras duas questões relativas à programação merecem destaque. A primeira é a relação da qualidade da programação com a capacidade de investimentos do sistema. Produzir conteúdos de qualidade consome recursos substanciais, sejam as produções realizadas internamente pelos operadores do sistema, sejam elas compradas de produtores independentes. Por essa perspectiva, o estrangulamento dos recursos, assim como sua instabilidade, tendem a reduzir a qualidade da programação, o que certamente condenará o sistema emergente à marginalidade. Saídas para esse dilema são apresentadas a seguir, no item financiamento.

A segunda questão está ligada à segmentação da programação, especialmente na televisão. Como foi constatado, em todos os países com sistemas públicos desenvolvidos existem programações específicas para públicos específicos, sendo a segmentação um objetivo perseguido por todos esses sistemas (o que não significa que tenham abandonado os canais generalistas). Por essa perspectiva, é pertinente e necessária a constituição de canais que sejam somados à TV Brasil e às estações de rádio, como, por exemplo, a criação de um canal específico de jornalismo, de um para conteúdos educativos e outro para serviços de utilidade pública – como informações sobre direitos e programas estatais –, bem como disponibilização das funcionalidades de governo eletrônico. O caminho da segmentação – que deve ser discutido já a curto prazo, com base nas experiências dos sistemas pesquisados – é uma política específica de atração das audiências jovens, que gradualmente estão migrando das televisões abertas para canais segmentados e para a internet.

## 5. Financiamento

O financiamento é elemento-chave para qualquer sistema público de comunicação. Ele condiciona a independência, a amplitude da distribuição e as condições de produção e veiculação de programação. O caso brasileiro é bastante grave e, se não for remodelado em um curto período, pode ser o núcleo de um ataque por parte de forças políticas contrárias ao projeto com base numa possível mudança nas posições nos poderes da República. Ou, de outro lado, pode manter o sistema como marginal nas comunicações brasileiras. Até 2009, no nível federal, o modelo de financiamento permaneceu dependente das verbas orçamentárias e sustentou ínfimos quantitativos de recursos. Essa situação é bastante visível quando comparamos os baixos investimentos na EBC e em outras emissoras, por exemplo, com os imensos montantes realizados nos diversos países analisados. No nível estadual, as emissoras mantêm-se sucateadas pelo desinteresse dos Estados da Federação em promover a comunicação pública, recorrendo aos recursos da EBC e de programas do Governo Federal de apoio à produção e reforma do parque técnico.

Como já visto no item “Gestão, autonomia e participação”, nenhum dos sistemas pesquisados vivencia um quadro livre de tensões. Apesar disso, há experiências que trazem soluções mais adequadas à garantia de um modelo de financiamento estável. Grande parte dos modelos vitoriosos baseou-se na cobrança de uma taxa da população. Isso coloca o Brasil em um dilema, uma vez que é necessário incrementar o bolo de receitas sem cair na dependência do governo federal ou do mercado. Há certamente pouca possibilidade da adoção de taxas diretas em virtude das previsíveis resistências que devem gerar esse tipo de instrumento quando não há um processo de legitimação do sistema perante a população, como é o caso atual do Brasil.

Uma saída seria a transformação da contribuição para o fomento da radiodifusão pública, instituída na Lei nº 11.652, de 2008, em um fundo de apoio à comunicação pública, a exemplo de experiências

de Portugal, Austrália e Colômbia, que possuem fundos públicos formados pela destinação de parte dos impostos já cobrados ou com rubricas específicas. No caso brasileiro, esse fundo poderia manter, por exemplo, as receitas oriundas de 10% do Fistel, abrangendo também a taxaçaõ da renda de todos os operadores de comunicaçaõ comerciais, especialmente os lucros das emissoras de radiodifusãõ e a comercializaçaõ de aparelhos receptores. Por fim, o fundo seria integrado por dotações orçamentárias definidas pelo Congresso, desvinculando os repasses do governo federal e proibindo o contingenciamento dos recursos.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**E**m boa parte do mundo a radiodifusão nasceu prioritariamente pública. O setor comercial só emergiu de fato posteriormente. Isso é bastante evidente na amostra de países analisados neste livro. Mesmo nos Estados Unidos, onde o setor privado sempre foi robusto desde o início, houve paralelamente um forte debate que fez surgir organizações públicas de mídia, algo que se mantém até os dias atuais.

No Brasil, falar em comunicação pública parece ser algo nebuloso ou mesmo abstrato. Há pouca clareza sobre o que isso significa e qual a sua importância. O país nunca possuiu de fato um sistema público de comunicação. Sustentou a duras penas algumas iniciativas isoladas que até hoje sofrem para se manter em pé. Durante todo o século XX houve pouco debate público sobre o tema, que acabou confinado aos porões da pauta política.

Com quase um século de atraso, o projeto de um sistema público de comunicação enfim despontou no país, mas não sem resistências. Teve o mérito de nascer apesar de desagradar os interesses privados hegemônicos. Porém, em sua fase inicial, apresenta grandes problemas e enfrentará grandes desafios. Uma trajetória que as experiências

internacionais hoje consolidadas percorreram. E avançar só se torna possível, como vimos, com a criação de condições para que essa mídia pública tenha instrumentos políticos, financeiros e estruturais adequados para cumprir sua missão: produzir conteúdo de qualidade, informando e formando cidadãos, com independência e em prol do interesse público.

Por causa dessa lacuna histórica, o Brasil se ressentiu de publicações e análises sobre esse tema. O intuito deste livro foi justamente contribuir para que esse debate não adormeça novamente. Para isso, tentamos trazer um panorama das experiências de diversos países, com diferentes trajetórias políticas, econômicas e culturais.

Julgamos que este estudo poderá ser útil e ajudar a esclarecer a importância de um sistema público de comunicação no Brasil. Algo que precisa incluir não apenas TV e rádio, mas outras mídias, como a internet, e também considerar o processo de digitalização atualmente em curso.

Os casos descritos e analisados neste livro demonstram que, apesar das dificuldades que alguns sistemas públicos enfrentam, o papel deles continua indiscutível. Em países como o Brasil, onde a hegemonia comercial e a concentração dos meios de comunicação se tornaram anomalias, a existência de uma comunicação pública efetiva e bem desenvolvida se torna pré-requisito para a democracia. As experiências aqui discutidas trazem bons exemplos daquilo que podemos incorporar ao sistema brasileiro e, inversamente, também aquilo que devemos evitar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC. *ABC Annual Report 2006: Part of Everyday Life*. ABC, 2006. Disponível em <[www.abc.net.au/corp/annual\\_reports/ar06/pdf/ABC\\_Annual\\_Report\\_2005-06.pdf](http://www.abc.net.au/corp/annual_reports/ar06/pdf/ABC_Annual_Report_2005-06.pdf)>. Acesso 5/12/2007.
- . *ABC Annual Report 2007: Celebrating 75 years*. ABC, 2007. Disponível em <[www.abc.net.au/corp/annual\\_reports/ar07/pdf/ABC\\_annual\\_report\\_2006-2007.pdf](http://www.abc.net.au/corp/annual_reports/ar07/pdf/ABC_annual_report_2006-2007.pdf)>. Acesso 5/12/2007.
- AGCOM. *Annual Report 2006*. Disponível em <<http://www.agcom.it>>. Acesso 21/2/2008.
- ARIAS, Oswaldo Capriles. “El debate sobre políticas de comunicación en América Latina”. *Humánitas – Portal temático en Humanidades*. 2(1), 1989, pp. 13-33. Disponível em <[www.revele.com.ve/pdf/anuario\\_ininco/vol1-n2/pag13.pdf](http://www.revele.com.ve/pdf/anuario_ininco/vol1-n2/pag13.pdf)>. Acesso 8/12/2007.
- ARIMA, Tetsuo e COOPER, Roger. “The Aum Cult/Tokyo Broadcasting System scandal: its impact on television coode Japan”, in: FRENCH, David e RICHARD, Michael (org.). *Television in contemporary Asia*. Thousand Oaks & London: Sage Publications, 2000, pp. 420-440.
- AR PUB. *Pesquisa sobre o perfil das rádios públicas*, 2009.
- ATTALLAH, Paul. “Public Broadcasting in Canada: Legitimation Crisis and the Loss of Audience”. *International Communication Gazette*, 62(3-4), 2000, pp. 177-202.
- BASEN, Ira. “The CBC and the Public Interest: Maintaining the Misson in an Era of Media Concentration”, in: McCAULEY, P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, D. *Public Broadcasting and Public Interest*. Nova York, M. E. Sharp, 2003, pp. 147-157.
- BBC. *Annual Report 2006-2007*. Londres, BBC, 2007. Disponível em <<http://www.bbc.co.uk>>. Acesso 15/12/2007.

- BELTRÁN, German Rey. "O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contexto", in: RINCÓN, Omar. *Televisão Pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- BOLAÑO, César R. S. *Indústria cultural, capitalismo e informação*. São Paulo, Hucitec, 2000.
- BRASIL. Lei nº 11.652, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), 2008.
- BROWN, Allan. "Australian public broadcasting under review: the Mansfield report on the ABC". *Canadian Journal of Communication*, nº 26, 2001, pp. 107-118.
- BROWN, Allan e ALTHAUS, Catherine. "Public service broadcasting in Australia". *The Journal of Media Economics*, 9 (1), 1996, pp. 31-46.
- BRIGGS, Ginger. "Right angles: Apart from an ability to rile the left, what can a newly stacked board of government-issue conservatives offer 'your' ABC?" *The Big Issue Magazine*, ed. 258, 2006, pp. 13-15. Disponível em <[www.bigissue.org.au/Content.aspx?id=127](http://www.bigissue.org.au/Content.aspx?id=127)>. Acesso 10/12/2007.
- BROOKS, Arthur C. e ONDRICH, Jan I. "How public is public television?" *Public Finance Review*, 34(1), 2006, pp. 101-113.
- BROOKS, Arthur C. "Taxes, subsidies, and listeners like you: public policy and contributions to public radio". *Public Administration Review*, 63(5), 2003.
- BUCCI, Eugênio. "A TV Pública não faz, não deveria dizer que faz e, pensando bem, deveria declarar abertamente que não faz entretenimento". *Fórum Nacional de TVs Públicas – Caderno de Debates*, 2006.
- BURKE, Richard. *Televisão educativa*. São Paulo, Cultrix, 1971.
- BURNS, Tom. *The BBC: Public Institution and Private World*. Londres, British Film Institute, 1977.
- BUSTAMANTE, Enrique. *Hacia un Servicio Público Democrático. Tendencias 06 Medios de Comunicación*. Fundação Telefónica, 2006. Disponível em <[www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/tendencias01.htm](http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/tendencias01.htm)>. Acesso 5/1/2008.
- CÁDIMA, Francisco Rui. "Televisão, qualidade e serviço público". *Revista Observatório*, nº 6, 2002.

- CANN, David e MOHR, Philip B. "Journalist and source gender in australian television news". *Journal of Broadcasting & Eletrônica Media*, 45(1), 2001, pp. 162-174.
- CARMONA, Beth. (org.). *O desafio da TV pública*. Rio de Janeiro, TVE Rede Brasil, 2003.
- . "A marca da TV pública", in: *Fórum Nacional de TVs Públicas – Caderno de Debates*, 2006.
- CARRATO, Ângela. "Possibilidades para a TV pública no Brasil: uma reflexão a partir da experiência da Public Broadcasting System (PBS)". Trabalho apresentado durante o *II Colóquio Brasil-Estados Unidos de Ciência da Comunicação*, 2005. Disponível em <[www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)>. Acesso 20/12/2007.
- CBC (Canadian Broadcasting Corporation). *CBC/Radio-Canada Annual Report 2006-2007: How do you cope with constant change? Stay in front of it*. Canadá, 2007. Disponível em <[www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/BROAD.HTM](http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/BROAD.HTM)>. Acesso 4/12/2007.
- CHANNEL 4. "Statements of programme policy", 2008. Disponível em <[www.channel4.com](http://www.channel4.com)>. Acesso novembro de 2008.
- CNTV (Comisión Nacional de Televisión). *Anuario estadístico 2005 de la televisión en Colombia*. Bogotá, CNTV, 2006.
- COLÔMBIA. Ministerio de Comunicaciones. *Políticas para la radiodifusión en Colombia*. Serie de cuadernos de política sectorial N.3. Bogotá, MC. 2004. Disponível em <[http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/user\\_docs/Archivos/Sectorial/DocPoliticaSectRadiodifusionSon.pdf](http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/user_docs/Archivos/Sectorial/DocPoliticaSectRadiodifusionSon.pdf)>. Acesso 10/12/2007.
- COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Estudio de caso: reforma de la televisión pública en Colombia: documento DIFP-SPSD-56*. Bogotá, 2005. Disponível em <[www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP\\_Presupuesto/Reforma%20de%20la%20televisi%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Presupuesto/Reforma%20de%20la%20televisi%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf)>. Acesso 15/12/2007.
- COMISSÃO CARNEGIE. Comissão Carnegie de Televisão Educativa. "Televisão Educativa: um programa de ação". *Edições O Cruzeiro*, 1967.
- COOK, Judi Puritz. "Advertising on public television", in: McCAULEY, P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, D. *Public broadcasting and public interest*. Nova York, M. E. Sharp, 2003, pp. 85-94.
- CRUVINEL, Tereza. "TV Pública: o feito e o por fazer". *Folha de S. Paulo*, 5/1/2009.
- DAHLGREEN, Peter. *Television and the public sphere: Citizenship, democracy, and the media*. London, Sage, 1995.

- DÍAZ, Gustavo Hernández. “Diagnóstico de la televisión en Venezuela”. *Humánitas – Portal temático en Humanidades*, 10(1), 1999, pp. 181-210. Disponível em <www.revele.com.ve/pdf/anuario\_ininco/vol1-n10/pag181.pdf>. Acesso 10/12/2007.
- FERGUSON, Sue. “Locking out the mother corp: nationalism and popular imaginings of public service broadcasting in the print news media”. *Canadian Journal of Communication*, 32(2), 2007, pp. 181-200.
- FRADKIN, Alexandre. “Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil”, in: CARMONA, Beth (org.). *O desafio da TV pública*. Rio de Janeiro, TVE Rede Brasil, 2003, pp. 56-62.
- FRENCH, David e RICHARDS, Michael. “Globalisation, television and Ásia”, in: FRENCH, David e RICHARD, Michael (org). *Television in contemporary Asia*. Londres, Sage Publications, 2000, pp. 13-28.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Tendencias 07 Medios de Comunicación*, 2007.
- GARNHAM, N. *Structures of television*. Londres, British Film Institute, 1973.
- . *Capitalism and communication: Global culture and the economics of information*. Londres, Sage Publications, 1990.
- GOLDING, P. e MURDOCK, G. *The political economy of the media*. Chenttenham, Elgar Reference Collection, v. 2, 1997
- GOMES, Wilson. “Esfera pública política e mídia”, in: VII Encontro anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – COMPÓS. São Paulo, PUC-SP, 1998.
- GORDON, G. *Televisão educativa*. Rio de Janeiro, Bloch Editores, 1967.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.
- HERRÁN, Maria Teresa. “Participación ciudadana al interior de la Comisión Nacional de Televisión”, in: HERRÁN, M. Teresa; TELLEZ, Patrícia e RINCÓN, Omar. *CNTV: Y la participación ciudadana?* Santa Fé de Bogotá, Fescol, v. 3, pp. 9-30, 2000. Col. Cuadernos Ocasionales.
- HIBBERD, Matthew. “The reform of public service broadcasting in Italy”. *Media, Culture & Society*, nº 23, 2001, pp. 233-252.

- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. "Germany: the regulation of Broadcasting", in: RABOY, M. *Public broadcasting for the 21<sup>st</sup> century*. Luton, University of Luton, 1998.
- HOYNES, William. *Public television for sale: media, the market and the public sphere*. Colorado, Westview Press. 1994.
- "Branding public service: the 'New PBS' and the privatization of public". *Television & New Media*, 4(2), 2003a, pp. 117–130.
- "The PBS brand and the merchandising of public service", in: McCAULEY, P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, D. (org.). *Public broadcasting and public interest*. Nova York, M. E. Sharp, 2003b, pp. 41-51.
- IBARRA, Karren Arriaza. "Origen y Culminación de la Reestructuración del ente público RTVE en la nueva Corporación RTVE". *Revista Enlace*. Centro de Estudios Superiores Felipe II, nº 8, enero de 2008. Disponível em <[www.cesfelipesegundo.com/revista](http://www.cesfelipesegundo.com/revista)>. Acesso dezembro de 2008.
- IOSIFIDIS, Petros. "Digital TV, digital switchover and public service broadcasting in Europe". *Javnost-The Republic*, v. 14, nº 1, 2007, pp. 5-20. Disponível em <[www.javnost-therepublic.org](http://www.javnost-therepublic.org)>. Acesso 12/1/2008.
- ITO, Masami. *Broadcasting in Japan*. Boston, International Institute of Communications, 1978.
- JAMBEIRO, Othon et al (org.). *Tempos de Vargas: O rádio e o controle da informação*. Salvador, Edufba, 2004.
- JAPAN. Lei nº 132, 2/5/1950. *Broadcast Law*: atualizada com última emenda nº 107, de 2/11/2005 (tradução sem efeito legal disponibilizada pelo governo japonês). Tokyo, 1950. Disponível em <[www.soumu.go.jp/joho\\_tsusin/eng/Resources/Legislation/BroadcastLaw/BroadcastLaw.pdf](http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/eng/Resources/Legislation/BroadcastLaw/BroadcastLaw.pdf)>. Acesso 20/11/2007.
- KWAK, Ki-Sung. The "Context of the Regulation of Television Broadcasting in East Asia". *International Communication Gazette*, 61 (3-4), 1999, pp. 255-273.
- LAWTON, David. "Funding Public Service Broadcasting: An Analysis of Three National Television Broadcast Models and Proposal for Public Service Broadcasting in the United States", 2005. Disponível em <[davelawton.com/files/Lawton\\_Comment\\_11.1.2005.pdf](http://davelawton.com/files/Lawton_Comment_11.1.2005.pdf)>. Acesso 21/1/2008.
- LEAL FILHO, Laurindo. *Atrás das grades: Relações entre Estado, cultura e televisão*. São Paulo, Summus Editorial, 1988.
- *A melhor TV do mundo: O modelo britânico de televisão*. São Paulo, Summus, 1997.

- LEDBETTER, James. "Public Broadcasting sells (out?)". *The Nation*, 11/12/1997, p. 12.
- LIMA, Maria Érica (2005). "RTP: Local ao global". Disponível em <bocc.ubi.pt/pag/lima-erica-rtp-local-global.pdf>. Acesso 15/1/2008.
- LOBATO, Daniela H. "TVE-RS: a televisão estatal entre a missão de serviço público e o mercado". São Leopoldo, Unisinos, 2004. Dissertação de mestrado.
- LUTHER, Catherine A. e BOYD, Douglas A. "American occupation control over broadcasting in Japan, 1945–1952". *Journal of Communication*, 47(2), 1997, pp. 39-59.
- MADRIZ, María Fernanda. Alternativas comunicacionais: 20 años de experiencias ¿fallidas? *Humanidades – Portal temático en Humanidades*, 11(1), 2000, pp. 93-117. Disponível em <http://www.revele.com.ve/programas/indice/ria.php?rev=anuario\_ininco&id=10831>. Acesso 10/12/2007.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús. "Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção", in: RINCÓN, Omar (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2002, pp. 41-81.
- MILANEZ, Liana. *TVE: cenas de uma história*. Rio de Janeiro, Acerp, 2007.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. Fórum Nacional de TVs Públicas – Caderno de Debates, v. 1, 2006.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Teleducação no Brasil: um documentário*, 1982.
- MOTOI, Miura e KEN'ICHI, Kobayashi. "Public Broadcasting and Digitization of Television: Survey of IPTV Subscribers". NHK Broadcasting Studies, 2007. Disponível em <www.nhk.or.jp/bunken/english/pdf/070601-07.pdf>. Acesso 24/11/2007.
- NHK CORPORATION. *Annual Report 2005*. Tokyo, NHK, 2005. Disponível em <www.nhk.or.jp/pr/english/annual/2005/05page\_index.html>. Acesso 25/11/2007.
- . *Annual Report 2006*. Tokyo, NHK, 2006. Disponível em <www.nhk.or.jp/pr/english/annual/2006/index.html>. Acesso 25/11/2007.
- . *Annual Report 2007*. Tokyo, NHK, 2007. Disponível em <www.nhk.or.jp/pr/english/annual/2007/index.html>. Acesso 25/11/2007.
- NORIAAGA, Javier. "La nueva RTVE cierra 2007 con pérdidas de 415 millones antes de subvenciones". *Jornal Cinco Dias*, 13/3/2008.



- O'NEILL, Brian. "CBC.ca: Broadcast Sovereignty in a Digital Environment". *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 12(2), 2006, pp. 179-197.
- OBERCOM. *Relatório Anual 2006-2007*. Disponível em <www.obercom.pt>. Acesso 8/11/2008.
- OFCOM. "Public Broadcasting Service". *Annual Report 2007*. Disponível em <http://www.ofcom.org.uk>. Acesso em 19/11/2008.
- . Public Broadcasting Service. *Annual Report*. 2008. Disponível em <http://www.ofcom.org.uk>. Acesso em 19/11/2008.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Television Across Europe: regulation, policy and independence*. 2005. Disponível em <www.soros.org>. Acesso 15/11/2008.
- ORTIZ, R. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- PADOVANI, Cinzia. "Digital television in Italy: from duopoly to duality". *Javnost The Public*, 14(1), 2007.
- PADOVANI, Cinzia & TRACEY, Michael. "Report on the conditions of public service broadcasting". *Television & New Media*, 4(2), 2003.
- PAPANDREA, Franco. "Media Diversity and Cross-Media Regulation". *Prometheus*, 24(3), 2006, pp. 301-322.
- PIKE, Robert M. "Trying to stay Canadian – maybe: Uncertainties and paradoxes in public policies for Canadian television broadcasting". *International Journal of Social Economics*, 25(6-8), 1998, pp. 1.279-1.299.
- POON, Gary P. "Making money and serving the public interest: public broadcasting can and should do both", in: McCAULEY, P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, D. *Public broadcasting and public interest*. Nova York, M. E. Sharp, pp. 127-138, 2003.
- PORTALES, Diego. "Televisão Pública na América Latina: Crises e Oportunidades", in: RINCÓN, Omar. *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. São Paulo, Paz e Terra, 1987.
- POSADA, Ana Cristina Navarro. "Una experiencia de construcción de Nación y País desde las regiones de Colômbia", in: *P Fórum Nacional de TVs Públicas*. Brasília, maio, 2007. Disponível em <xemele.cultura.gov.br/projetos/forumnacional/files/ForumTvsPublicas\_iberoamerica\_AnaNavarro.pdf>. Acesso 10/12/2007.

- POULANTZAS, Nico. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- RAI. *Relatório anual de 2006*. Disponível em <[www.bilancio2006.rai.it/uk/bilancio/cons066.htm](http://www.bilancio2006.rai.it/uk/bilancio/cons066.htm)>. Acesso 25/4/2007.
- REITH, John. "Broadcast over Britain", in: GOLDING, P. e MURDOCK, G. (org.). *The political economy of the media*. Chenttenham, Elgar Reference Collection, v. II, 1997.
- RINCÓN, Omar. "La CNTV del sueño a la pesadilla... y de vuelta a la esperanza", in HERRÁN, M. Teresa; TELLEZ, Patricia e RINCÓN, Omar. *CNTV: Y la participación ciudadana?*. Santa Fé de Bogotá, Fescol, v. 3, 2000, pp. 39-47. Col. Cuadernos Ocasionales.
- ROCHA, Liana Vidígal. "A televisão pública num ambiente de competição comercial: estudo dos modelos brasileiro e português". São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2006.
- RTVC (Radio Televisión Nacional de Colômbia). *Informe de Gestión 2006*. Bogotá, RTVC, 2007.
- RTVE. *Informe anual 2005*. Disponível em <[www.rtve.es/informe\\_2005/inicio.htm](http://www.rtve.es/informe_2005/inicio.htm)>. Acesso em janeiro de 2007.
- . *Informe anual 2007*. Disponível em <[comercial.rtve.es/comercial\\_tve/index.htm](http://comercial.rtve.es/comercial_tve/index.htm)>. Acesso em janeiro, 2007.
- SANCHÉZ, Juan Luiz Manfredi. "El reto digital de las televisiones públicas en Europa: Las estrategias de la BBC y de RTVE". Revista *Telos*, jul.-set., 2006.
- SBS. *Annual Report 2005-2006: Living the dream*, 2006. Disponível em <[www20.sbs.com.au/sbscorporate/index.php?id=392](http://www20.sbs.com.au/sbscorporate/index.php?id=392)>. Acesso 5/12/2007.
- . *Annual Report 2006-2007*, 2007. Disponível em <[www20.sbs.com.au/sbscorporate/index.php?id=392](http://www20.sbs.com.au/sbscorporate/index.php?id=392)>. Acesso 5/12/2007.
- SCANNEL, Paddy. "Britain: public service broadcasting, from nacional culture to multiculturalism", in: RABOY, M. *Public broadcasting for the 21<sup>st</sup> century*. Luton, University of Luton, 1998.
- SCHRAMM, Wilbur (org.). *Educação pela TV*. Rio de Janeiro, Edições Bloch, 1970.
- SERGEANT, Jean-Claude. "O futuro da BBC". *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 1, nº 12, jul., 2008.
- SHEA, Albert A. *Broadcasting the canadian way*. Ottawa, Harvest House Montreal, 1980.

- SOUSA, H. e SANTOS, L. A. “RTP e serviço público: um percurso de inultrapassável dependência e contradição”, in: PINTO, Manuel et al (org.). *A televisão e a cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público*. Braga, Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, 2003.
- STARR, Jerold M. “Public television in the digital age: town hall or cyber mall?”, in: McCAULEY, P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, D. *Public broadcasting and public interest*. Nova York, M. E. Sharp, 2003, pp. 238-251.
- STARR, Jerold M. “Reclaiming public broadcasting”. *USA Today*, maio, 2002.
- STERLING, Christopher H. e KITTROSS, John M. *Stay tuned: A history of american broadcasting*. New Jersey, LEA, 2002.
- TÉLEZ GARZÓN, María Patricia. “La televisión comunitaria en Colombia: entre la realidad y la utopia”. *Comunicação & Sociedade*, nº 43, 2005, pp. 140-154.
- TEVES, Vasco Hogan. *RTP – 50 anos de história*. Lisboa, RTP, 2007. Disponível em <[www1.rtp.pt/wportal/sites/tv/50anos/livro.htm](http://www1.rtp.pt/wportal/sites/tv/50anos/livro.htm)>. Acesso em julho de 2008.
- THORNLEY, P. “Australian government broadcasting policy: continuity and change leading to the development of public/community broadcasting”, in: *Australian Media Traditions Conference*, 2001. Disponível em <[www.ejournalism.au.com/ejournalist/thornley2.pdf](http://www.ejournalism.au.com/ejournalist/thornley2.pdf)>. Acesso 8/12/2007.
- . “Broadcasting policy in Australia: political influences and the federal government’s role in the establishment and development of public/community broadcasting in Australia – A History 1939 to 1992”. New South Wales, University of Newcastle, 1999. Tese de doutorado.
- UNESCO. *Public Broadcasting: How? Why?* Montreal, World Radio and Television Council, 2000.
- . “Statement Public Service Broadcasting Today and Tomorrow”, in: *Workshop on Public Service Broadcasting – World Electronic Media Forum*. Genebra, Unesco, 2003.
- . *Medios de Comunicación Universitarios en Colombia. Situación actual y perspectivas* (Versión preliminar). Bogotá, IESALC Reports, 2004. Disponível em <[www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)>. Acesso 14/12/2007.
- VALENTE, Jonas. “TV Brasil aposta em infantis, jornalismo e debates”. *Observatório do Direito à Comunicação*, 26/6/2008. Disponível em <[www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)>. Acesso em agosto de 2009.
- WOLDT, Runnar. *Television across Europe, regulation, policy and independence*. Nova York, Open Society Institute, 2005.

YOSHIKO, Nakamura. "Governance and accountability in public service broadcasting: lessons from the latest BBC Charter Review". *NHK Broadcasting Studies*, 2007. Disponível em <[www.nhk.or.jp/bunken/english/pdf/070601-07.pdf](http://www.nhk.or.jp/bunken/english/pdf/070601-07.pdf)>. Acesso 24/11/2007.

## ENDEREÇOS ELETRÔNICOS (LINKS)

ABC – Australian Broadcasting Corporation <[www.abc.net.au](http://www.abc.net.au)>

Alemanha – seção Mídia <[www.deutschland.de/haupttribrik.php?lang=2&category1=157](http://www.deutschland.de/haupttribrik.php?lang=2&category1=157)>

Associações de canais privados da Alemanha <[www.vprt.de](http://www.vprt.de)>

Association of State Media Authorities in the Federal Republic of Germany (ALM)  
<[www.alm.de](http://www.alm.de)>

American Public Medi <[americanpublicmedia.org](http://americanpublicmedia.org)>

American Public Television (APT) <[www.aptv.org](http://www.aptv.org)>

Base de dados sobre radiodifusão <[www.alm.de/programmveranstalter/index.php](http://www.alm.de/programmveranstalter/index.php)>

Center for Asian American Media <[www.asianamericanmedia.org](http://www.asianamericanmedia.org)>

Corporation for Public Broadcasting <[www.cpb.org](http://www.cpb.org)>

Canais regionais de TV da Colômbia <[www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/c%5Fregionales](http://www.cntv.org.co/cntv%5Fbop/c%5Fregionales)>

Canadian Broadcasting Corporation (CBC) <[www.cbc.ca](http://www.cbc.ca)>

Comisión Nacional de Televisión (CNTV) <[www.cntv.org.co](http://www.cntv.org.co)>

Conatel – Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Venezuela) <[www.conatel.gob.ve](http://www.conatel.gob.ve)>

Estatuto de criação da TVes: (Brasil)

<[www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/140507/140507-38682-11.html](http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/140507/140507-38682-11.html)>

Estações públicas de rádio nos Estados Unidos (NPR afiliadas) <[www.npr.org/stations](http://www.npr.org/stations)>

Estações públicas de rádio nos Estados Unidos (PRI afiliadas)

<[www2.pri.org/publicsite/listeners/programlocator.asp](http://www2.pri.org/publicsite/listeners/programlocator.asp)>

Estações públicas de televisão nos Estados Unidos (PBS afiliadas)

<[www.pbs.org/stationfinder](http://www.pbs.org/stationfinder)>

Independent Television Service (ITVS) <[www.itvs.org](http://www.itvs.org)>

Fundación Televisora de La Asamblea Nacional (Venezuela) <[www.antv.gob.ve](http://www.antv.gob.ve)>

Lei Resorte (Venezuela) <[www.leyresorte.gob.ve](http://www.leyresorte.gob.ve)>

Latino Public Broadcasting <[www.lpbp.org](http://www.lpbp.org)>

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (Venezuela)  
<[www.mci.gob.ve](http://www.mci.gob.ve)>

- Ministerio de Comunicaciones (Colômbia) <[www.mincomunicaciones.gov.co](http://www.mincomunicaciones.gov.co)>
- National Black Programming Consortium (Estados Unidos) <[www.nbpc.tv](http://www.nbpc.tv)>
- National Educational Telecommunications Association (NETA)  
<[www.netaonline.org](http://www.netaonline.org)>
- National Public Radio (NPR) <[www.npr.org](http://www.npr.org)>
- Native American Public Telecommunications <[www.nativetelecom.org](http://www.nativetelecom.org)>
- Native Public Media <[www.nativepublicmedia.org](http://www.nativepublicmedia.org)>
- National Public Broadcasting Archives (NPBA)  
<[www.lib.umd.edu/UMCP/NPBA/index.html](http://www.lib.umd.edu/UMCP/NPBA/index.html)>
- NHK (Japão) <[www.nhk.or.jp/english/index.html](http://www.nhk.or.jp/english/index.html)>
- Pacific Islanders in Communications <[www.piccom.org](http://www.piccom.org)>
- Public Broadcasting Service (PBS) <[www.pbs.org](http://www.pbs.org)>
- Public Radio Exchange (PRX) <[www.prx.org](http://www.prx.org)>
- Public Radio International (PRI) <[www.pri.org](http://www.pri.org)>
- Radio Televisión Nacional de Colombia <[www.rtv.gov.co](http://www.rtv.gov.co)>
- RAI (Itália) <[www.rai.it](http://www.rai.it)>
- SBS – Special Broadcasting Service <[www.sbs.com.au](http://www.sbs.com.au)>
- TVes – Fundación Televisora Venezolana Social <[www.tv.es.org.ve](http://www.tv.es.org.ve)>
- Telesur <[www.telesur.net](http://www.telesur.net)>
- University:Station Alliance <[www.us-alliance.org](http://www.us-alliance.org)>
- Radio Nacional de Venezuela <[www.rnv.gov.ve](http://www.rnv.gov.ve)>
- Vive – Televisora Educativa, Cultural e Informativa <[www.vive.gov.ve](http://www.vive.gov.ve)>
- VTV – Venezolana de Televisión <[www.vtv.gob.ve](http://www.vtv.gob.ve)>

## NOTÍCIAS E OUTROS LINKS

- “La UE prevé revisar el sistema de financiación del sector audiovisual público”  
<[www.elmundo.es/elmundo/2008/01/10/comunicacion/1199978922.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/10/comunicacion/1199978922.html)>
- “El Mandato Marco de RTVE, aprobado por un error de dos senadores del PP”  
<[www.elpais.com/articulo/espana/Mandato/Marco/RTVE/aprobado/error/senadores/PP/elpepuesp/20071212elpepunac\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Mandato/Marco/RTVE/aprobado/error/senadores/PP/elpepuesp/20071212elpepunac_10/Tes)>
- “La Sexta supera su récord gracias al deporte en un mes marcado por la caída de audiéncia”  
<[www.elmundo.es/elmundo/2007/10/01/television/1191233358.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2007/10/01/television/1191233358.html)>
- “Sarkozy cria a ‘France Monde’ para projetar país no mundo”. Blog “Vi o Mundo”, de Luiz Carlos Azenha, em 25/2/2008. <[www.viomundo.com.br](http://www.viomundo.com.br)>



## SOBRE OS AUTORES

**Diogo Moyses Rodrigues** é pós-graduado em Direitos Humanos, mestrando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e graduado em Comunicação Social pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). É ex-editor do *Observatório do Direito à Comunicação*, membro do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social e consultor do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

**Flávia Azevedo** é mestre em Marketing e Comunicação Estratégica pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal), com apoio do programa Alban. Graduada em Comunicação Social pela Universidade Católica de Brasília, desenvolveu pesquisa sobre as estratégias de comunicação governamental utilizadas nos governos brasileiro e português. É jornalista e atua como assessora de comunicação do projeto Cisternas, do governo do Estado da Bahia.

**Jonas Chagas Lúcio Valente** é mestrando em Políticas de Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) e graduou-se em Jornalismo pelo Centro Universitário de Brasília em 2003. Desenvolve pesquisa sobre a televisão pública no Brasil no Laboratório de Políticas de Comunicação da Faculdade de Comunicação da UnB. É professor de diversas disciplinas no curso de comunicação social do Unicesp-DF. Também atua como repórter e editor do *Observatório do Direito à Comunicação*. É membro do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

**Sivaldo Pereira da Silva** é mestre e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Comunicação Social – jornalismo – pela Universidade Federal de Alagoas (UFAI). Realizou parte de sua pesquisa de doutoramento na University of Washington através de estágio doutoral. Profissionalmente, também conta com experiência nas áreas de jornalismo e assessoria de imprensa. É membro do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

## COLEÇÃO COMUNICAÇÃO

---

- História do pensamento comunicacional – *Cenários e personagens*, José Marques de Melo
- A produção social da loucura, Ciro Marcondes Filho
- O habitus na comunicação, Clóvis de Barros Filho e Luis Mauro Sá Martino
- A esfinge midiática, José Marques de Melo
- Transformações da política na era da comunicação de massa, Wilson Gomes
- Corpo e comunicação – *Sintoma da cultura*, Lucia Santaella
- O escavador de silêncios – *Formas de construir e de desconstruir sentidos na comunicação* – Nova Teoria da Comunicação II, Ciro Marcondes Filho
- Culturas e artes do pós-humano – *Da cultura das mídias à cibercultura*, Lucia Santaella
- Navegar no ciberespaço – *O perfil cognitivo do leitor imersivo*, Lucia Santaella
- Mídia e terror – *Comunicação e violência política*, Jacques A. Wainberg
- Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia, Valério Cruz Brittos e César Ricardo Siqueira Bolaño (orgs.)
- A realidade dos meios de comunicação, Niklas Luhmann
- Comunicação e cultura das minorias, Raquel Paiva e Alexandre Barbalho (orgs.)
- Mídia e poder simbólico – *Um ensaio sobre comunicação e campo religioso*, Luis Mauro Sá Martino
- Mídia controlada – *A história da censura no Brasil e no mundo*, Sérgio Mattos
- Jornalismo – *Comunicação, literatura e compromisso social*, Carlos Alberto Vicchiatti
- É preciso salvar a comunicação, Dominique Wolton
- Corpo e comunicação – *Sintoma da cultura*, Lucia Santaella
- A sociedade enfrenta sua mídia – *Dispositivos sociais de crítica midiática*, José Luiz Braga
- Teoria do jornalismo – *Identidades brasileiras*, José Marques de Mello
- Comunicação e sociedade do espetáculo, Cláudio Novaes Pinto Coelho e Valdir de Castro (orgs.)
- O signo da relação – *Comunicação e pedagogia dos afetos*, Cremilda Medina
- O sujeito na tela – *Modos de enunciação no cinema e no ciberespaço*, Arlindo Machado
- A democracia cibercultural – *Lógica da vida humana na civilização mediática avançada*, Eugênio Trivinho
- A televisão brasileira na era digital – *Exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*, César Ricardo Siqueira Bolaño e Valério Cruz Brittos
- Ética e comunicação organizacional, Clóvis de Barros Filho (org.)
- Políticas de comunicação, Murilo César Ramos e Suzy dos Santos (orgs.)
- Mídia e movimentos sociais – *Linguagem e coletivos em ação*, Jairo Ferreira e Eduardo Vizer (orgs.)
- Linguagens líquidas na era da mobilidade, Lucia Santaella
- Mídia e cultura popular – *História, taximanía e metodologia da Folkcomunicação*, José Marques de Melo
- Comunicação e inovação – *Reflexões contemporâneas*, Mônica Pegurer Caprino (org.)
- Comunicação e democracia – *Problemas & perspectivas*, Wilson Gomes e Rousiley Celi Moreira Maia
- Midiatização e processos sociais na América Latina, VV.AA
- Observatórios de mídia – *Olhares da cidadania*, Rogério Christofoletti e Luiz Gonzaga Motta (orgs.)
- Sistemas públicos de comunicação no mundo – *Experiências de doze países e o caso brasileiro*, Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.