

Experiências de televisões públicas no mundo: distinções para o conceito de público

Luiz Felipe Ferreira Stevanim¹

Resumo

O presente artigo pretende analisar as características de alguns dos principais modelos de televisão pública no mundo. O passo inicial é uma reflexão sobre o próprio campo de políticas de comunicação, encarado sob o referencial da teoria democrática. Diante de experiências praticadas na Europa e nos Estados Unidos, percebe-se a diversidade de visões sobre a televisão pública, cujas contradições são acentuadas pelas mudanças tecnológicas e pelo contexto geopolítico atual, marcado tanto pela liberalização econômica quanto pelo reordenamento das identidades culturais. Assim, os modelos de radiodifusão de um país ou região não podem ser pensados para além da problemática social, política e cultural e da realidade específica de cada nação, com ênfase nas demandas da sociedade civil organizada e nas mediações sociais estabelecidas pela comunicação.

Palavras-chave

Políticas de comunicação; televisão pública; teoria democrática; mediações sociais

Abstract

This article intends to analyze the characteristics of some of the major models of public television in the world. The first stage is a reflection about the field of communication policies themselves, seen in the benchmark of democratic theory. Toward the experiences of Europe and the United States, we find a diversity of views of public television, whose contradictions are accentuated by technological changes and the contemporary geopolitical context, marked by as economic liberalization as the reordering of cultural identities. Thus, the models of broadcasting in a country or region can not be thought apart from the political, social and cultural issues and the specific reality of each nation, with emphasis on the demands of organized civil society and the social mediation established by the communication.

Key-words

Communication policies; public television; democratic theory; social mediations.

¹ Luiz Felipe Ferreira Stevanim é mestrando em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia Política da Informação e da Comunicação (PEIC). Contato: lfstevanim@yahoo.com.br.

Resumen

Este artículo se propone a analizar las características de algunos de los principales modelos de televisión pública en el mundo. El primero paso es una reflexión sobre el propio campo de las políticas de comunicación, visto desde la referencia de la teoría democrática. Las experiencias practicadas en Europa y en Estados Unidos presentan una diversidad de puntos de vista sobre la televisión pública, cuyas contradicciones se acentúan ante las transformaciones tecnológicas y el contexto geopolítico actual, señalado tanto por la liberalización económica cuanto por la reordenación de las identidades culturales. Así que los modelos de radiodifusión en un país o región no pueden ser pensados más allá de la problemática social, política y cultural y de la realidad específica de cada nación, con énfasis en las demandas de la sociedad civil organizada y en las mediaciones establecidas por la comunicación.

Palabras-llaves

Políticas de comunicación, televisión pública, teoría democrática, mediaciones sociales.

Que televisão pública queremos?

Os debates sobre televisão pública no Brasil têm se efetivado tomando como referência experiências paradigmáticas de outros países do mundo. Apesar da existência de TVs público-estatais isoladas, como o caso notório da Cultura de São Paulo, a discussão em diversas esferas remete aos modelos nacionais presentes nos países europeus, onde a noção de serviço público foi adotada desde o advento do rádio e cujo modelo mais bem-sucedido é o do Reino Unido com a BBC.

Os modelos de radiodifusão estatal surgiram nas primeiras décadas do século XX, quando o Estado assumiu para si a dupla função de regulação do setor e promoção de políticas. Na Europa, a consagração da matriz de serviço público originou experiências diversificadas, em que o contexto histórico, a realidade social e as concepções filosóficas da chamada “coisa pública” determinaram as configurações do modelo em diferentes países. Diante da complementaridade do setor público e privado no Reino Unido, em uma corporação fortemente institucionalizada como a BBC, até a estrutura

fragmentária e dispersa da PBS nos Estados Unidos, passando por experiências em que o Estado ou o mercado comprometem a autonomia do serviço, como na Itália, em Portugal ou na França, uma pergunta precisa ser respondida: o que justifica a diversidade de práticas para supostamente um mesmo ideal de público? Ou a concepção de público não é mesma em diferentes países, relacionando-se mais ou menos com a estrutura estatal?

Nos últimos anos, a convergência tecnológica e a internacionalização da economia forçaram mudanças na estrutura dos meios de comunicação de massa, que envolveram a migração digital e a liberalização da ordem jurídica. Em um momento de desmontagem do setor público, segmentos sociais diversos reafirmam a necessidade de encontrar canais de comunicação para suas demandas, o que em última instância segue em direção oposta ao processo de desregulamentação e aumento das desigualdades. O propósito deste artigo é perceber as principais experiências ligadas ao campo público praticadas no mundo, não sem abranger as mudanças no contexto geopolítico e tecnológico atual. Esse cenário tem forçado a uma reconsideração do papel da sociedade civil e das audiências na comunicação social.

Uma abordagem das políticas de comunicação pela teoria democrática

No universo de debates sobre o que se espera da comunicação, concorrem forças que envolvem camadas representativas como empresários, órgãos de classe, pesquisadores e movimentos sociais. Alcançam a ordem do dia questões que começam pelo fato *de se dever ou não esperar alguma coisa dos meios de comunicação*. As motivações para os grupos que debatem os rumos da atividade ultrapassam os limites do próprio setor, ao se apoiarem em razões que vão desde o interesse privado até a concepção universal dos direitos, com as contradições sociais em espaço relevante.

A disposição do campo como conjunção de forças sociais remete à noção derivada da sociologia de Talcott Parson, que encontrou no teórico alemão Niklas Luhmann seu principal continuador. Luhmann (2005) desenvolve o conceito de “diferenciação autofortificada” (*ausdifferenzierung*) para caracterizar o processo no qual a comunicação torna-se autônoma como sistema e desenvolve uma identidade própria, na interação com outras instâncias sociais. Em uma perspectiva histórica, a construção discursiva de um jornalismo livre dos interesses do Estado e do

mercado se efetivou de acordo com o amadurecimento da idéia de “público” (LEAL; STEVANIM, 2007).

A compreensão da comunicação em toda sua dinâmica, sobretudo no que tange ao reconhecimento do status de atores sociais aos seus participantes, foi elaborada pelo filósofo Jürgen Habermas ao longo de seu percurso teórico. A partir de um resgate das atribuições racionais da ação social, o pensador alemão percebeu o processo no qual fluxos comunicativos dirigem-se até as instâncias de poder como demandas vindas desse universo que ele chamou de “mundo da vida” (HABERMAS, 2003), um horizonte no qual sujeitos buscam a validade de seus argumentos e, através do exercício crítico, caminham ao entendimento. No entanto, até chegar a esse ponto, a teoria habermasiana passou por um longo desenvolvimento.

O nascimento da concepção moderna de público se deu com a efetivação da ordem capitalista burguesa e de um espaço de discussão intelectual que Habermas chamou de “esfera pública”. Os atores que reivindicavam participação política no cenário de privilégios do Antigo Regime passaram a encarar a livre expressão de suas idéias como um direito humano universal, legitimado no espaço crítico de opinião que o autor estudou em sua inaugural *Mudança estrutural da esfera pública*, publicada em 1962.

Erigida “no campo tensional entre Estado e sociedade” (HABERMAS, 1984, p.44), o conceito de esfera pública como espaço politizado e de formulação subjetiva é útil para compreender os movimentos de constituição de uma comunicação independente e pluralista, pelos quais passaram e ainda passam pelo menos nos discursos os meios de comunicação no mundo inteiro, incluindo as televisões.

O Estado de Direito moderno, ainda que em sua origem seja sustentado pela hegemonia burguesa, pretende-se neutro e universal. Como ideal, é um Estado de todos e para todos. Desse modo, passa a ter o significado de “poder público” (HABERMAS, 1984, p.45), ocultando a distinção inicial entre *estatal* e *público*: o primeiro é constituinte de uma política de Estado, enquanto o segundo refere-se a um espaço abstrato entre mercado e Estado, mas que inclui as duas esferas e, no mais das vezes, serve-se desse último como promotor de ações.

No entanto, o modelo idealizado de esfera pública burguesa não se sustenta ao longo do tempo: o próprio Habermas aponta o processo de desmontagem do espaço crítico de discussão, provocado pela inserção de grandes populações nas democracias de massa e pela centralidade assumida pelos meios de

comunicação na atualidade. O que se nota é a “imbricação de Estado e sociedade que retirou à esfera pública a sua antiga base, sem lhe dar uma nova” (HABERMAS, 1984, p.209). Chega-se, portanto, a uma encruzilhada: qual é a validade de um conceito teórico que então é condenado pelo próprio idealizador?

A resposta ao paradoxo habermasiano virá pelas mãos de seu autor, com a publicação em 1981 de *Teoria da ação comunicativa*, um rompimento decisivo com o olhar de desengano que a Escola de Frankfurt, da qual Habermas descende, devotava à comunicação. Aproveitando-se das contribuições de Max Weber sobre a racionalidade e a ação social, Habermas desenvolve o conceito de uma forma de ação que chama de *comunicativa*, pois sua realização se dá através da interação entre participantes na busca por um consenso que só se efetiva comunicativamente, ou seja, com base em argumentos racionais. Com isso, chega-se a um conceito ao mesmo tempo contemporâneo e atemporal: os sujeitos, que interagem entre si na sociedade (ou o chamado “mundo da vida”), servem-se da comunicação para se entenderem.

Quando o debate envolve a própria comunicação, o risco dessas atribuições ideais se distorcerem torna-se duplo, pois se o contato entre sujeitos interessados em validar suas posições por si só envolve um longo percurso até o entendimento, imagine-se quando o objeto de discussão são os próprios canais de fala. Dentro das temáticas atuais, esse é o caso da democratização da comunicação: com que frequência o assunto é abordado pelas grandes empresas de mídia? Assim é que se vê necessária a constituição de grupos de pressão através de canais alternativos, no que se pode chamar de “afastamento do eixo central da política”, nas palavras de Jesús Martín-Barbero (RINCÓN, 2002, p.52).

Uma das principais contribuições de Habermas está, portanto, em apontar a lógica da disputa entre grupos de interesse e, ainda assim, considerar a possibilidade de consenso através do exercício racional pela comunicação. Dentro da teoria democrática, tal posição constitui uma virada importante,

na medida em que se substitui a percepção da falta da legitimidade do processo de agregação de maiorias por um formato institucional no qual maiorias e minorias, ou interesses simplesmente distintos, podem argumentar sobre as suas posições, algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário. (AVRITZER, 2000, p.26)

Perceber o processo de argumentação como tão ou mais relevante do que a deliberação *per se* representa um deslocamento de foco dos espaços institucionais de decisão para o poder de agregação social assumido pelos atores do debate. Essa idéia ainda é mais um desafio que uma realidade. Porém, mesmo quando predominam mecanismos tradicionais na formulação de políticas, os setores sociais pressionam para verem suas demandas atendidas e, em última instância, alterar os canais decisórios.

Como participantes da dinâmica da sociedade, os veículos de comunicação estabelecem com a realidade uma relação de influência mútua. Dos exemplos internacionais de televisões que se qualificam como públicas, a experiência britânica é sempre lembrada, notadamente para o bem – o que fez com que assumisse a posição de modelo ideal. Desde antes de sua fundação e ao longo de sua existência, a British Broadcasting Corporation (BBC) vivenciou o enfrentamento de interesses e concepções do modelo, inserindo-se de maneira orgânica no contexto do país.

Assim foi na década de 1980, com a onda de desregulamentações encampada pelo governo conservador de Margareth Thatcher, que depois se disseminou em todo o setor das comunicações na Europa. As pressões partiam de grandes empresas interessadas na ampliação da concorrência, cujas pretensões financeiras foram freadas pela defesa do serviço público de radiodifusão por parte da sociedade civil organizada. Dentro de uma perspectiva histórica, as discussões sobre o modelo britânico de televisão estruturaram-se em torno do eixo público e privado, até se estabelecer uma situação de equilíbrio entre as duas matrizes, segundo a hipótese central de um estudo analítico empreendido por Laurindo Leal Filho (1997).

Quando a radiodifusão entrou em pauta no Reino Unido, na década de 1920, uma das preocupações era evitar a configuração caótica do modelo comercial evidenciada pela experiência americana. Com esse objetivo, os britânicos afirmaram as garantias de regulamentação por parte do Estado. Essa postura se flexibilizou com a convivência dos setores público e privado, principalmente a partir da permissão de funcionamento de uma matriz comercial independente, em 1954, mas ainda sob forte controle externo (a Independent Television). A situação de equilíbrio se viu ameaçada pela emergência de temáticas neoliberais na agenda política, num movimento crescente desde os anos 1980. Entretanto, ao longo de toda sua história, o modelo britânico se sustentou em uma questão de fundo estrutural: a necessidade de se assegurar a regulação do mercado na radiodifusão.

Quando se compara o modelo britânico à realidade presente em outros países, mesmo desenvolvidos, como os Estados Unidos (em que predominam as iniciativas privadas), é natural que se

pergunte: o que explica a diferença entre práticas? Respostas para essa indagação podem ser buscadas nos setores mais diversos da sociedade, porém todas elas esbarram em modos diferentes de conceber o *público*, em todas as acepções do termo, no campo da comunicação.

Relações entre os modelos de televisão e as esferas do Estado e do mercado

Apesar de o conceito de público ser definido como aquilo que pertence a uma coletividade sem pertencer exclusivamente a alguém, na prática muitos desdobramentos são possíveis. A definição de modelos de radiodifusão pública vem marcada pela especificidade histórica e pela dinâmica gestada através do conflito de interesses, porém passa despercebida a influência que as construções subjetivas e as imagens de mundo lançam sobre um cenário, a princípio, objetivo. Portanto, o modo como se entende o Estado, o mercado e a comunicação em toda sua dinâmica pode revelar divergências estruturais e contradições implícitas da prática comunicativa.

A análise do papel assumido pelo Estado permite destacar duas tendências principais nas políticas de comunicação dos países desenvolvidos ocidentais, segundo Susy dos Santos e Érico da Silveira (2007). Em um dos pólos, preserva-se o valor de livre mercado ao reduzir a intervenção estatal à distribuição de concessões, ainda assim por exigência técnica do meio, que se serve de um espaço de transmissão limitado; no outro pólo, sob influência da ideologia do bem-estar social, o Estado atua como principal promotor da comunicação e a presença do mercado é permitida, porém fortemente regulada. O primeiro modelo foi a experiência por que passaram os Estados Unidos, onde as mínimas regulações sobre a radiodifusão guiaram-se por um vago pressuposto de *interesse público*. Já o segundo paradigma teve manifestações diferentes na Europa, a partir do Reino Unido, em países nos quais a comunicação foi considerada um *serviço público* como a distribuição de água e o sistema de correios.

O século XX conviveu com as gradações constituídas a partir de dois padrões básicos de Estado. Tanto o modelo liberal quanto o chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social descendem da matriz normativa do Estado de Direito burguês, cujo advento é percebido por Habermas (1984, p.100) a partir da eliminação da dominação e da institucionalização de mecanismos de administração racional e de justiça independente. Para as políticas públicas de comunicação, é de primeira ordem considerar o quão independente estão os modelos de televisão pública do controle

estatal. Desse modo, é possível traçar alguma comparação entre as configurações do Estado e da radiodifusão pública?

Dentro da tradição intervencionista, em que a máquina institucional exerce uma regulação incisiva sobre o mercado, desenvolveram-se experiências de televisões estatais em toda a Europa. Os resultados vão desde o paradigma da BBC, com gestão e financiamento independentes, até modelos como RTVE (Espanha), RTP (Portugal) e RAI (Itália), que passaram recentemente por profunda reformulação de programação e revisão de identidade corporativa para que os pressupostos públicos de fato fizessem parte de sua realidade.

Do outro lado, o mercado de comunicações nos Estados Unidos foi entregue desde seu surgimento à iniciativa privada, ao passo que a rede de televisão pública que se constituiu ocupou um espaço marginal e fragmentado. Incapaz de competir com os grupos nacionais de TV privada, surgiu uma rede de emissoras públicas baseada em uma configuração localista. Nesse cenário, a sociedade civil pôde forçar sua entrada, ainda que quase sempre às margens das grandes corporações. Desse modo, a Public Broadcasting Service (PBS) possui atualmente uma arquitetura descentralizada que nada mais é do que uma rede com 356 estações-membro², espalhadas em todo os territórios da federação, que desfrutam de ampla autonomia na programação e integram um serviço cujo objetivo é a promoção de educação, cultura e informação, preenchendo as arestas deixadas pela mídia comercial.

Mesmo na Europa, que resguardou o serviço de radiodifusão sob proteção estatal, as políticas para o setor podem se ver ameaçadas pela confusão entre os conceitos de Estado e governo e diante do centralismo assumido pelo Executivo na representação corporativa. Assim foi em alguns momentos nos quais as opções partidárias se impuseram às políticas editoriais do canal na Itália, sobretudo no governo Berlusconi, e mesmo na França.

Fenômeno semelhante se dá no conjunto das experiências de agências regulatórias, nas quais a tradição europeia se caracterizou por “uma cultura política não liberal, fusão de poderes em um regime parlamentarista, Estado intervencionista e supremacia da representação corporativa de interesses” (BOSCHI; LIMA, 2002, p. 224). Nesse cenário econômico, muito semelhante ao da comunicação, a qualidade das decisões só advém de uma garantia: o quão os órgãos públicos estão livres dos interesses

² As 355 estações-membro da PBS pertencem a 168 entidades licenciadas pela Federal Communications Commission (FCC), responsável pela outorga de concessões de radiodifusão nos EUA. Dentre as organizações responsáveis, 87 são comunitárias, 56 são de universidades, 20 de poderes estaduais e cinco de autoridades municipais ou educacionais locais. Dados disponíveis em: http://www.pbs.org/aboutpbs/aboutpbs_corp.html (Último Acesso: 24/06/2009).

do governo da vez. A solução para esse impasse costuma vir do balanceamento exercido pelos demais poderes em relação ao Executivo e pela abertura e transparência em direção à sociedade civil.

Na França, o setor de radiodifusão é controlado por um órgão central, o Conselho Superior de Audiovisual (CSA), cujo leque de atuação vai desde o equilíbrio da concorrência até o zelo pela integridade dos menores em termos de conteúdo. Sua autonomia governamental não é completa, mas tende a usufruir a mesma pluralidade que há entre os poderes Legislativo e Executivo, pois os nove membros são indicados em proporções iguais pelo Senado, pela Assembléia Nacional e pela Presidência da República. Em outros países da Europa, a regulação estatal é semelhante, com menor grau de centralidade, como no Reino Unido, em que diversos órgãos são responsáveis pela tutela setorial, e na Alemanha, em que a tradição federalista delega o controle legal a cada um dos estados federados. Na Itália, a fiscalização cabe a um ouvidor nomeado pelo Parlamento.

Os modelos de gestão implantados ao redor do mundo tendem a adotar um ou mais órgãos de administração, a partir da experiência mais antiga do Reino Unido. Apesar de discordarem da vocação que deve assumir uma televisão que assim se configure, Diego Portales Cifuentes e Guillermo Orozco concordam com a necessidade de institucionalizar a matriz pública. A partir do conceito de televidência, segundo o qual a televisão assume uma dimensão tanto afetiva quanto institucional junto às suas mediações, Orozco defende que um dos vínculos das audiências com a comunicação se dá por meio da instituição³, o que aponta para a necessidade de “um tipo de desenvolvimento histórico que, pelo menos, estabeleça uma diferença conceitual e prática entre Estado e governo”, nas palavras de Cifuentes⁴.

Criada através de uma licença real em 1926, a BBC rege-se por um documento com validade de dez anos intitulado *Charter* (ou Carta Real), que apresenta o esqueleto institucional e seus propósitos, extremamente rígido do ponto de vista legal. O texto é complementado por um segundo estatuto (*Framework Agreement*), um acordo firmado com a Secretaria de Estado para Cultura, Mídia e Esporte, cuja função é especificar aspectos sobre os serviços prestados e que pode ser mais facilmente editado. Dois órgãos formam o corpo dirigente da corporação: o Truste e o Conselho Executivo. O primeiro é composto por doze controladores indicados pelo monarca e determina as estratégias em longo prazo da instituição, além de zelar pelos interesses dos contribuintes. Já o Conselho, composto por dez

³ OROZCO GÓMEZ, Guillermo. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: RINCÓN, Omar (org). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich Ebert-Stiftung, 2002, p. 237.

⁴ CIFUENTES, Diego Portales. A televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, Omar (org). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich Ebert-Stiftung, 2002, p.124.

membros executivos e seis não-executivos, é um corpo de profissionais que opera os serviços prestados pela corporação, através das prioridades determinadas pelo Truste.

Experiências semelhantes espalharam-se pelo mundo. Os assuntos da sociedade France Télévisions (TV France), assim como qualquer outro relacionado ao setor audiovisual, passam pelo órgão central de regulação no país, porém a administração específica cabe a um Conselho Administrativo, com metade dos membros indicados por setores representativos da sociedade e entre os funcionários⁵. Ainda assim, prevalece a tradição centralista francesa, pois a indicação dos membros passa pela agência reguladora do audiovisual.

Na Espanha, a administração da RTVE cabe a um órgão cuja composição é recomendada pelo Parlamento, mas ainda há um Conselho Assessor constituído a partir de grupos organizados da sociedade civil, que exerce alguma influência sobre a programação. A atuação dos sindicatos de profissionais no país forçou a entrada de grupos representativos nas esferas decisórias. Em Portugal, a RTP adota um modelo análogo, com dois órgãos: um de gestão e outro de influência e fiscalização sobre os conteúdos.

Quanto ao financiamento, as experiências dispõem-se em uma linha que vai desde o predomínio do mecanismo de licença paga, como no Reino Unido e em menor grau na França, até a combinação de verbas governamentais e publicidade, caso exemplificado pela Espanha. Embora constantemente questionado, o financiamento direto da população no Reino Unido, através de uma taxa cobrada aos proprietários de aparelhos de televisão (*licence fee*), resistiu mesmo às investidas do governo conservador de Margareth Thatcher. A Comissão Peacock de 1985, presidida pelo economista que lhe dava nome, concluiu pela manutenção do financiamento (LEAL, 1997).

Inspirada na BBC, a licença paga é adotada também na Itália, na Alemanha e na França, porém sempre combinada a uma outra fonte de recurso, geralmente a publicidade. Em Portugal, o financiamento é predominantemente estatal, com presença permitida de apoio cultural e patrocínio aos programas, mas a veiculação de anúncios é restrita. A experiência mais curiosa é mesmo nos Estados Unidos, cujo modelo difere da matriz europeia: a rede PBS é mantida através de um fundo da CPB (Corporation for Public Broadcasting), envolvendo inúmeras formas de arrecadação, como doações, licenças pagas, serviços de satélite, *royalties* e taxas cobradas pelas concessões de canais.

⁵ O Conselho de Administração do condomínio France Télévisions é composto por 14 membros, sendo cinco indicados pelo presidente, dois pelo Parlamento, cinco pelo Conselho Superior de Audiovisual e dois entre os funcionários da corporação. A escolha dos membros pelo Conselho Superior envolve um requisito de que devam ser personalidades reconhecidas, com participação em movimentos sociais, na área de comunicação ou nas questões dos territórios franceses. Os mandatos são de cinco anos.

Se de um lado a independência dos governos contribui para instituir uma esfera autônoma de comunicação, a identidade da televisão pública passa por uma outra questão: que espaço será concedido ao mercado pelo Estado? A questão é que mercado e que Estado serão estes, o que se liga profundamente ao papel exercido pela sociedade civil na esfera da comunicação.

Mudanças e perspectivas

A mera presença de um marco regulatório é condição insuficiente, embora necessária, para conferir sentido à comunicação e qualificar uma televisão como efetivamente pública. Além das distorções advindas da prática, a sutileza dos textos legais e seu afastamento do próprio setor a que diz respeito criam uma situação de alienação jurídica. Ainda assim, a legislação não perde sua relevância se considerada juntamente com as disputas históricas de interesse e o modo como a opinião pública vê a comunicação.

Diante das mudanças provocadas pelo neoliberalismo no sentido de flexibilização das relações econômicas, a bandeira levantada por setores favoráveis à presença do Estado destacava que a regulação não poderia ser dispensada dos compromissos estatais. Entretanto, como sustenta Robert McChesney, as políticas neoliberais reivindicam um novo significado às leis “para servir aos interesses empresariais” (2002, p.218). Nesses termos pode-se usar ainda a expressão “convergência perversa” que Evelina Dagnino (2004) cunhou para o movimento paralelo de consolidação da democracia e aumento das desigualdades.

Ao seguir uma perspectiva habermasiana, o sistema normativo reflete as opções cognitivas feitas pela opinião pública, embora as leis relacionem-se ao que o autor chamou de ações orientadas por normas e os argumentos construam-se por meio da ação comunicativa (HABERMAS, 2003). O equilíbrio entre as televisões estatal e privada no Reino Unido, resguardado por prerrogativas jurídicas, tornou-se possível somente através do valor que assumiu, na realidade britânica, a BBC em particular e o serviço público de radiodifusão em geral. Diferente teor possui a legislação francesa, cuja abordagem é de estímulo à concorrência, apesar das matrizes estatal e privada coexistirem na competição. Pode-se imaginar quais são as conseqüências dessas concepções: embora os dois sistemas se assemelhem muito devido à base comum de serviço regulado, os canais estatais na França disputam espaço com o setor

comercial, inclusive por publicidade, enquanto durante anos o Reino Unido manteve a competição entre as televisões apenas no nível da qualidade.

Foi no contexto contraditório da América Latina que Jesús Martín-Barbero desenvolveu uma teoria que representou um deslocamento da comunicação formalizada “para as articulações entre práticas de comunicação e movimentos sociais, para as diferentes temporalidades e para a pluralidade de matrizes culturais” (BARBERO, 1997, p.258). Tal movimento foi explicitado no próprio título de seu livro, *Dos meios às mediações*. O que Barbero pretende dizer com isso é que a comunicação não se sustenta em si própria, mas lá onde ela será recebida, no terreno das mediações sociais.

Desde a década de 1980, o modelo europeu de serviço público começou a ser desmontado pela liberalização empreendida em todo o continente por meio da crescente ameaça de privatização. No mesmo contexto, as mudanças tecnológicas passaram a exigir a adequação ao cenário digital das televisões consideradas estatais do ponto de vista jurídico, o que foi dificultado em alguns países como Portugal, Espanha e Itália pela predominância da burocracia institucional. Por outro lado, se o cenário da globalização favoreceu os grandes grupos privados interessados na desregulamentação da comunicação, assim também os movimentos da sociedade civil viram uma oportunidade de reivindicação e articulação de suas demandas.

O contexto vivenciado atualmente pelos modelos de televisão chamadas aqui de públicas é outro em relação ao momento em que estes quadros institucionais foram concebidos. Portanto, assim como se transformaram as condições sociais, políticas e mesmo culturais, devem mudar os desenhos das instituições? O estatuto da BBC prevê em seus últimos parágrafos a adequação dos princípios que regem a corporação ao contexto vivenciado no presente⁶. Além de evidenciar que os padrões de políticas de comunicação possuem uma validade histórica, variável ao longo do tempo e do espaço, a atualização jurídica representa um duplo movimento em que parâmetros são buscados em experiências consagradas e novos contextos incentivam revisão conceitual – salvo o risco de ceder às pressões transitórias constituídas em situação flagrante de injustiça social.

Acostumado durante décadas a formular diretrizes para o setor das comunicações, o poder público nos países europeus passou a enfrentar o desafio de que não existem mais campos e fronteiras

⁶ Artigo 62 (2): “Similarly, references to anything else are to be read as relating to whatever falls within the reference at whatever time is relevant. For example, the reference in article 11(b) to generally accepted principles of good corporate governance should, in the year 2010, be read as referring to principles of good corporate governance which are generally accepted in 2010, rather than what was generally accepted when this Charter was granted.”

definidas, em uma mudança que significou um novo “paradigma comunicacional”, no qual “a linguagem digital única forja a base material para a hibridação das infraestruturas de dados, imagens e sons”, segundo Dênis de Moraes (2004, p.193). Muito além das visões alarmistas, o projeto que urge ser formulado é de como esse novo paradigma terá lugar na realidade social cada vez mais contraditória. A matriz atual (que pode não se sustentar por muito tempo) configura-se conforme a tabela abaixo:

1. Quadro comparativo entre experiências de televisões públicas no mundo

Televisão Pública	BBC (Reino Unido)	TVF (França)	RTVE (Espanha)	RTP (Portugal)	PBS (EUA)
Missão	Serviço público	Serviço público	Serviço público	Serviço público	Interesse Público e Educativo
Modelo de Finanças	Licença paga (<i>licence fee</i>) e serviços prestados	Publicidade (1/3) e <i>Redevance</i> (Licença paga – 2/3)	Recursos públicos e publicidade. Não há licença paga.	Estatal. Apoio cultural e patrocínio são permitidos. Publicidade restrita.	Diverso: recursos da CPB (Corporation for Public Broadcasting)
Orçamento	£ 4,2 bi em 2006	€ 2,8 bi em 2006	€ 1,5 bi em 2005	€ 274 mi em 2004	US\$ 2,4 bi (trienal)
Gestão e Fiscalização	Truste (gestão) e Conselho Executivo (aplicação das políticas editoriais)	Conselho Superior de Audiovisual e Conselho Administrativo	Conselho de Administração, indicado pelo Parlamento; Conselho Assessor (programação)	Conselho de Administração (gestão) e Conselho de Opinião (programação)	Conselho de Diretores formado por representantes das estações-membro
Relação com a TV	Complementar Equilibrada	Concorrência *	Concorrência *	Complementar Desequilibrada	Complementar Desequilibrada

comercial					
Relação com o Estado	Independência em seu predomínio	Regulação (através do Conselho Superior de Audiovisual)	Dependência financeira parcial	Dependência financeira	Controle dos fundos, através da indicação dos membros da CPB

* Condição determinada pela presença da publicidade

Na direção das mudanças começaram a pensar os legisladores do setor das comunicações em diversos países europeus. No cenário concorrencial francês, a televisão pública vivenciou modificações de ordem tanto tecnológica quanto financeira, requisito necessário para não deixá-la atrás da matriz comercial. Na Espanha, a migração digital ganhou lugar de prioridade nas políticas estatais, com o intuito de caracterizar a matriz pública como pioneira na evolução tecnológica. Em última instância, o protagonismo do Estado, que marcou o cenário espanhol e de outros países europeus, converteu-se em um processo acelerado de desestatização. Também nos Estados Unidos, a migração digital foi posta na ordem do dia, através da formação de um Comitê encarregado de reformular as políticas editoriais da PBS, com ênfase na convergência multimidiática.

Um outro movimento por que têm passado as televisões públicas vai no sentido da internacionalização presente no contexto geopolítico contemporâneo, o que contradiz a tradição consagrada de políticas de comunicação que tomavam como referência a idéia de nação. Essa guinada se dá justamente em países onde o nacionalismo foi tomado como um valor no passado. Nesse cenário, tem sido um marco o Tratado de Amsterdã, estabelecido em 1997, que determina diretrizes centrais para o setor no conjunto da União Européia. Ainda assim, as formações nacionais permanecem relevantes para as televisões públicas, porém em um outro sentido, que se aproxima muito mais da noção de nacionalidade como identidade narrada extraída da obra de Nestor García Canclini (1995).

Considerações finais

Ainda que a determinação de qualidade mostre-se muito mais relativa do que parece, uma televisão que seja de fato pública não pode passar distante da sociedade civil, seja através de uma fala

na qual ecoem as demandas vindas de setores sociais diversos ou por meio da abertura das esferas decisórias à representação popular. Essa compreensão aponta para a idéia que Habermas faz da comunicação como formulação racional de opinião e reivindicação ou para a percepção das demandas do público e seus diferentes usos, resituados no campo da cultura (BARBERO, 1997), o que pode ser sistematizado em estudos de audiência como os sugeridos por Guillermo Orozco, que de fato fazem uso da idéia de “ouvir o outro lado”, isto é, quem antes não fora ouvido.

A experiência mais bem-sucedida nesse sentido é ainda a da BBC, por meio de seus Conselhos de Audiência que respeitam a representatividade regional das quatro nações (Escócia, Gales, Inglaterra e Irlanda do Norte) e do mecanismo pelo qual mudanças nas políticas editoriais só podem ser empreendidas após consulta pública. Em outros países, como Espanha, Portugal e Itália, foi introduzido a figura do ouvidor, uma espécie de representante do povo.

No conjunto das realizações, o caso da PBS talvez seja o mais notório pela largura do desafio: fundar um espaço de experimentação cultural e educativa, aliada à preocupação localista, no setor das comunicações de um país dominado pela livre iniciativa, o que no mais das vezes é sinônimo da predominância de grandes corporações.

Diante da dinâmica emergente da convergência tecnológica e de contradições sociais acentuadas, a hipótese inicialmente lançada de que as televisões públicas refletem os desenhos dos Estados tem validade relativa: mais do que a dureza dos pressupostos jurídicos, a comunicação configura-se a partir das articulações estabelecidas com a realidade social. Desse modo, as políticas públicas não podem perder de vista que é das demandas da sociedade que deve surgir o modelo de comunicação que se quer e se pode fazer.

Referências Bibliográficas

BOSCHI, Renato R.; LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e Cidadãos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Bogotá, 2003.

LEAL, Paulo Roberto Figueira Leal; STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. Mídia e democratização do espaço público: reflexões sobre a necessidade de uma comunicação para além das lógicas do mercado e do Estado. In: QUEIROZ, Adolfo (org.). *A Propaganda Política no Brasil Contemporâneo*. São Bernardo do Campo, São Paulo: Metodista, 2008, p. 176-185.

LEAL FILHO, Laurindo. *A melhor TV do mundo: o modelo britânico de televisão*. São Paulo: Summus, 1997.

LUHMANN, Niklas. *A realidade dos meios de comunicação*. Tradução de Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MCCHESENEY, Robert. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In: MORAES, Dênis (org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003, p.217-242.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Susy dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

RINCÓN, Omar (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich Ebert-Stiftung, 2002.

SANTOS, Susy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Susy dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.