

## Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina

Nelia R. Del Bianco, Carlos Eduardo Esch, Sonia Virgínia Moreira  
*Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brazil*

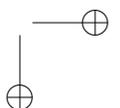
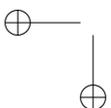
E-mail: nbianco@uol.com.br, caduesch@hotmail.com, soniavm@gmail.com

### Resumo

O objetivo deste paper é apresentar os resultados parciais de pesquisa realizada pelo Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina sobre as mudanças em curso nos sistemas de rádios e TVs públicas em 10 países da América Latina sob os aspectos de modelo de funcionamento, gestão, financiamento e participação social. Com a ascensão ao poder de governos vinculados a partidos de esquerda, verificou-se que estão sendo estabelecidas políticas de comunicação que visam aproximar emissoras tradicionalmente estatais da noção de público considerando os princípios que caracterizam a atuação dessa mídia prescritos pela UNESCO (2001): universalidade, diversidade, independência e diferenciação de conteúdo da programação. Foram analisadas 140 emissoras classificadas como

públicas a partir de dois critérios: aquelas que estão sob controle do Estado direta ou indiretamente, seja por meio de concessões para uso sem fins lucrativos a fundações, empresas e universidades públicas; e aquelas que recebem financiamento público. Pela análise dos dados foram observadas cinco tendências de mudanças: construção de novo marco regulatório; criação de empresas públicas no lugar de estruturas jurídicas estatais centralizadas; instituição de conselhos deliberativos relativamente autônomos encarregados de supervisão da gestão das emissoras; diversificação de fontes de financiamento na tentativa de reverter a dependência de recursos de governos; e a renovação da programação com abertura para produção independente.

Palavras-chave: radiodifusão, mídia pública, comunicação, América Latina, políticas de comunicação



## Radio broadcasting: a conceptual challenge in Latin America

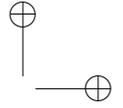
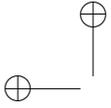
### Abstract

The objective of this paper is to present the partial results of research carried out by the Observatory of Public Radio Broadcasting of Latin America on the changes occurring in the public radio and TV systems in 10 Latin American countries, under the aspects of functioning models, management, financing, and social participation. After the rising to power of governments linked to parties from the left, we verified that communication policies are being established, which aim at closing the gap between traditional state broadcasting stations and the notion of public. This considers the principles that characterize the action of this media, determined by UNESCO (2001): universality, diversity, independence, and differentiation of content in the programming. A hundred and forty broadcasting stations were analyzed from the perspective of being public based on two criteria: those that are under the control of the State direct or indirectly, by means of concessions for use without profit for foundations, companies, and public universities; and those that receive public financing. Based on the analysis of the data, five trend tendencies were observed: the construction of a new regulatory framework; the creation of public companies instead of legal centralized state structures; the institution of relatively autonomous deliberative councils responsible for overseeing the management of the stations; the diversification of funding sources in an attempt to reverse the dependence on government resources; and the renewal of the programming with the opening for independent production.

Keywords: radio broadcasting, public media, communication, latin america, communication policies

**O**s serviços de radiodifusão públicos sempre tiveram papel crucial na sociedade democrática ao oferecem acesso à informação, a diversidade e identidade cultural e mecanismos que colaborem com a participação dos cidadãos no debate público. Em geral atuam no sistema de mídia como complementares aos serviços comerciais, satisfazendo as necessidades de informação e os interesses aos quais o mercado não chega a responder. Ademais, a qualidade tem sua marca distintiva muitas vezes servindo de parâmetro para o setor de mídia como um todo em países da Europa e nos Estados Unidos.

Historicamente os organismos de radiodifusão de serviço público na Europa foram operados como monopólios protegidos por lei. Mas esses dias

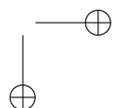
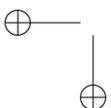


já deixaram de ser uma realidade nas últimas três décadas com a entrada de novos competidores da iniciativa privada. Hoje está em vigor um "duplo sistema", baseado no equilíbrio entre organismos de radiodifusão de serviço público e comerciais. De acordo com o Toby Mendell (2011, p.vii), em alguns países europeus, emissoras públicas controladas pelo Estado ou pelo governo estão perdendo fatias de mercado e tornando-se cada vez menos relevantes para os cidadãos. Porém, em outros países, segundo o pesquisador da UNESCO, ainda existem autênticas emissoras de serviço público que encontram forte apoio entre os cidadãos e que, às vezes, são capazes de manter grandes fatias grandes do mercado, considerando a fragmenta do setor em quase todos os países do mundo. Uma outra ameaça ao setor na Europa está nas investidas de autoridades governamentais no sentido de exercerem controle sobre essas emissoras, minando a sua independência e a qualidade das notícias e da programação. Em alguns países, o governo consegue exercer amplo controle sobre as emissoras públicas, usando-as como suas porta-vozes, ao invés de fontes independentes de informações para o público.

## Referências conceituais

No caso da conceituação da radiodifusão pública na América Latina, geralmente os debates estão referenciados a partir de duas "correntes de pensamento": uma visão europeia e uma norte-americana. Ao analisarmos estas duas perspectivas, devemos ter em mente que nos dois casos o que está na base de ambos os conceitos são visões sobre a relação do cidadão com o Estado e as funções que este deve desempenhar para aquele. Em ambos os casos, o desenho de seus sistemas públicos de radiodifusão é, em boa medida, o resultado de processos culturais que estabelecem papéis bem definidos entre a cidadania e a distintas dimensões do Estado e de seu aparato burocrático administrativo, construindo assim, regras que definem limites, possibilidades e complementaridades que marcam a relação cidadão/Estado e permitem a este desempenhar suas funções de controle e dominação.

Por isso, a noção do papel público do Estado – no sentido do atendimento das necessidades da coletividade – e a materialização desse papel através das ações da administração pública, se tornam a base para o desenvolvimento da idéia de prestação de serviços públicos. Essa prestação, passa a ser uma ins-

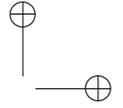
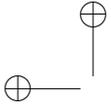


tância de legitimação e de produção dentro do próprio Estado e alcança tal complexidade que surgem distintas teorias sobre os vários aspectos que devem desenhar a maneira como a prestação dos serviços públicos vem sendo oferecido ao longo da história recente. Dessa forma, deduz-se facilmente que os modelos de Estado desenhados em períodos históricos determinados estão relacionados, sem dúvida alguma, com as perspectivas teóricas e políticas que tentam entendê-los e explicá-los e também, com a forma como é estruturada e atua a própria administração pública que operacionaliza suas políticas por meio da prestação de distintos serviços à população. (GROTTI, 2003)

No caso da Europa não devemos nos esquecer que o próprio surgimento da radiodifusão no continente está vinculado aos aparatos governamentais. Várias emissoras de rádio e televisão foram criadas como entidades públicas estatais em seus países. Tiveram então como missão prestar uma nova forma de serviço aos cidadãos: oferecer-lhes uma comunicação pública. O adjetivo pública se justifica no caso europeu, primordialmente, pelo fato de que estas entidades foram criadas como instituições que operaram e operam dentro da estrutura administrativa estatal e eram e são financiadas pelos orçamentos governamentais.

A partir dos anos 80, com a onda neoliberal que varreu a Europa e promoveu movimentos que iniciaram paulatinamente a redefinição do tamanho e dos papéis desempenhados pelo Estado, teve início no continente um processo de abertura do mercado da radiodifusão à iniciativa privada. Começaram a surgir emissoras que passaram a atuar comercialmente mas que ainda se mantiveram como atividades regulamentadas e fiscalizadas a partir de uma perspectiva que considera a oferta da comunicação como um serviço público. Desde então, passaram a conviver em vários países dois tipos de prestadores de serviço público relacionados com a comunicação: a radiodifusão privada e a pública. Mesmo com as mudanças, a estrutura da radiodifusão pública estatal ainda se mantém como um ator importante no cenário midiático de vários países europeus continentais e também na Inglaterra como é o caso da BBC.

Dentro desse quadro, devemos considerar que a visão europeia da radiodifusão como prestação de serviço público, tem sua origem no desenvolvimento de teorias políticas, notadamente na Europa continental e de influência francesa, que buscaram explicar o funcionamento e a estruturação do Estado e o seu papel no processo de organização e controle social. No desenvolvimento dessas idéias ao longo da história, a construção do sentido do que é público



passou necessariamente pela idéia de que o Estado, como instituição de poder dominante, tem como uma de suas principais tarefas zelar pelo atendimento das necessidades do cidadão, função que por si só também o legitima como instância e espaço de decisão e controle aceita pela própria população.

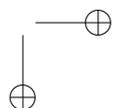
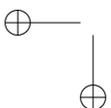
Já o modelo norte-americano de radiodifusão pública, adotou uma perspectiva distinta daquela estabelecida pelos países que vinculam intimamente o serviço público a estrutura estatal de governo. No caso norte-americano, a comunicação recebeu o mesmo tratamento de outros serviços públicos e passou a não vincular, necessariamente, como acontecia na Europa tempos atrás, a presença de instituições governamentais como caracterizadora da prestação de serviço ao conjunto de cidadãos. No contexto norte-americano, por razões históricas, a interação entre as liberdades sociais e o poder estatal tem origem e evolução distintas das da Europa continental. Além disso, o predomínio do empirismo e do pragmatismo como práticas culturais e a adoção de um sistema jurídico estruturado muito mais na adoção de leis a partir da consolidação de práticas comuns estabelecidas entre os cidadãos, distanciou a visão norte-americana de serviço público da europeia, baseada mais no racionalismo da estrutura e funcionamento estatal e na constituição de um regime jurídico administrativo.

Nesse perspectiva anglo-saxônica, o que define serviço público é muito mais a “índole” da necessidade e muito menos a pessoa ou ente jurídico que a satisfaça. Nesse contexto, pode haver serviço público mesmo quando for prestado por entidades privadas, desde que oferecido sob regras definidas pela autoridade pública e que essa prestação atenda plenamente o interesse do público.

As duas visões que delineiam o perfil da radiodifusão pública europeia e norte-americana nos colocam formas de pensar distintas sobre os limites definidores do que vem a ser uma emissora de radiodifusão pública, de como deve estar estruturada, seu financiamento e, inclusive, o conteúdo que deve ser distribuído e quem deve e pode produzi-lo.

## **A realidade continental**

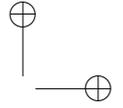
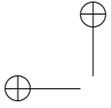
Na América Latina, o conceito de radiodifusão pública é relativamente recente. Na maioria dos países do subcontinente, rádios e TVs sob controle



de governos, universidades e fundações públicas, financiadas com recursos do Estado, ainda não alcançaram plenamente a qualificação de meios públicos que sirvam como exemplo de pluralismo para os outros meios, de incentivo ao debate ou de uma produção jornalística independente. A condição de origem dessas emissoras, em parte, explica a dependência organizacional e financeira de governos para sua sustentabilidade.

A maioria das emissoras não comerciais surgiram de iniciativas de governos ou de instituições vinculadas ao aparato estatal e, nesta condição, herdaram uma estrutura administrativa centralizada, marcada pela atuação sem independência editorial e financeira, não submetidas a mecanismos de transparência e *accountability*. O sistema de radiodifusão não comercial se estruturou com base em duas tradições: 1) associado à noção de educativo e cultural; e 2) vinculado à agenda governamental e estatal. A vertente educativo-cultural teve origem entre as décadas de 1920 e 1930 quando surgiram as primeiras emissoras de rádio que ofereciam programas de ensino e aprendizagem que pudessem reduzir o analfabetismo e elevar o nível educacional visando facilitar a introdução de novas tecnologias consideradas indispensáveis ao desenvolvimento da região, especialmente nas décadas de 60 e 70. A vertente da radiodifusão pública vinculada à esfera governamental e estatal teve início em 1940 com a criação das chamadas “rádios nacionais”, emissoras que surgiram bem estruturadas tecnicamente com capacidade para chegar a audiências em todo o território. Com uma programação constituída por noticiários (em especial aqueles relacionados a atos oficiais do Estado), programas culturais e musicais, essas emissoras eram dependentes de recursos do orçamento do governo para seu funcionamento. Ao longo do tempo, converteram-se em porta-vozes de governos, em muitos casos utilizadas como meio para o atingir fins políticos ou promover autoridades governamentais. Seu teor ‘oficialista’ permaneceu inalterado tanto em governos ditatoriais como em gestões democráticas, com algumas variações nas instâncias de influência por parte do ouvinte/espectador como, por exemplo, no compromisso com a diversidade da programação, com as formas de acesso e participação da audiência etc.

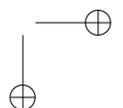
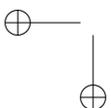
Com o tempo, emissoras educativas e governamentais amargaram a perda gradual de audiência e de credibilidade e, ainda, tiveram sua sustentabilidade ameaçada, nas décadas de 1980 e 1990, pela crise financeira mundial que impulsionou mudanças estruturais na definição do tamanho do Estado (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999). Não havia respaldo político para pro-

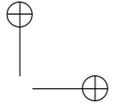
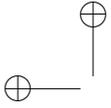


postas de investimento de dinheiro público em canais operados de modo ineficiente e com audiência insatisfatória. Segundo o pesquisador chileno Valério Fuenzalida (1998), o setor enfrenta em diferentes graus, a depender do país, uma crise estrutural que decorre de fatores como: a) má administração industrial/empresarial em consequência de uma direção executiva sujeita à interferência política que gera descontinuidade de metas, muitos casos de corrupção e de irresponsabilidades impunes; b) falta de sustentabilidade econômica, agravada pela estratégia de subsistir ignorando os interesses da audiência e sem estabelecer mecanismos para diversificar o financiamento; c) programação pouco atraente, que não seduz o grande público e a mantém restrita à audiência marginal.

No entanto, a ascensão ou reafirmação no poder de governos de partidos de esquerda na última década na América Latina trouxe mudanças na gestão da radiodifusão educativa/governamental. Em geral, são governos que buscam mudanças, promoveram rupturas com o passado político imediato e se caracterizam pela adoção de políticas de corte eminentemente social como programas de transferência direta de renda com o objetivo de combater a pobreza. Outra marca distintiva é a postura contrária à política neoliberal da década de 90 seja na condução da economia como na forma de gestão da estrutura estatal. Na elaboração e consecução de políticas públicas fazem uso de mecanismos de consulta aos cidadãos, tais como consulta pública, plebiscitos e referendums populares (RODAS: 2009, p. 55-57). Por estarem comprometidos historicamente com grupos de defesa da democratização dos meios de comunicação, a maioria dos governantes de esquerda iniciou processo de reorganização dos canais educativos, culturais ou estatais, aproximando-os de preceitos que os caracterizam como serviço público. A reforma em desenvolvimento permite afirmar que existem tentativas consistentes de implantar mudanças em vários países – algumas tímidas e outras audazes – nos marcos normativos da mídia pública. A forma como esse processo está ocorrendo dá pistas sobre o grau de maturidade de cada país para estabelecer consenso social em torno da proposta de oferecer à população um serviço público de comunicação independente e democrático.

O objetivo deste paper é apresentar uma análise sobre as mudanças em curso nos sistemas de rádios e TVs públicas em 10 países da América Latina sob os aspectos de modelo de funcionamento, gestão, financiamento e parti-





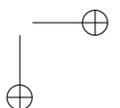
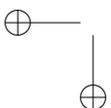
cipação social. O estudo é parte de pesquisa realizada pelo Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina<sup>1</sup>.

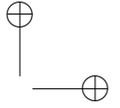
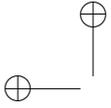
## A pesquisa

As informações reunidas pelo Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina até o primeiro trimestre de 2012 admitem afirmar que a elaboração de um conceito comum para a radiodifusão pública na América Latina é um estimulante desafio semântico mas, acima de tudo, um difícil desafio político e cultural. As principais dúvidas surgem a partir das diferentes concepções de financiamento, sistemas de gestão, possibilidades de participação social e a assimilação da responsabilidade editorial encontrados no perfil das instituições públicas de radiodifusão. Observa-se que há um movimento no sentido de se aproximar da conceituação clássica da UNESCO (2001) que define características fundamentais que deveriam marcar o funcionamento da radiodifusão pública: a) universalidade – ser acessível a todos os cidadãos independente de sua posição social ou poder econômico; b) diversidade – refletir interesses públicos diversos (e divergentes) ao oferecer ampla variedade de programas no que se refere a gêneros, público e temas abordados; c) independência – operar como fórum no qual as ideias possam ser expressadas livremente, o que significa independência contra pressões financeiras, comerciais ou influência política; d) diferenciação – oferecer um serviço distinto das outras emissoras, não se limita a produzir programas para audiências negligenciadas por outra mídia ou a abordar assuntos ignorados pela mídia tradicional de informação; trata simplesmente de um modo de organizar e produzir diferente, sem exclusão de qualquer gênero.

A pesquisa realizada buscou verificar em que medida se dá a aproximação dessa noção clássica de radiodifusão pública a partir da emergência de gover-

1. Criado em 2011 por pesquisadores brasileiros, o Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina é vinculado ao Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Trata-se de espaço público *online* bilíngüe (português e espanhol), de tipo *think tank*, que promove discussão, análises e diagnósticos sobre avanços e impasses na estruturação e manutenção dos sistemas públicos de radiodifusão, por meio de indicadores e ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo. Endereço: <http://www.observatorioradiodifusao.net.br/>.

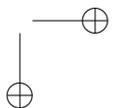
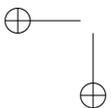




nos de partidos de esquerda. Para tanto mapeou-se as mudanças em curso nos sistemas de radiodifusão pública de 10 países sob os aspectos de estrutura, modelo de gestão, fontes de financiamento, mecanismos de transparência e de prestação de contas, instrumentos de participação da sociedade na gestão, processos de produção e distribuição dos conteúdos. Dentro de cada sistema foram analisadas emissoras classificadas como públicas, num total de 140 selecionadas a partir dos seguintes critérios: a) aquelas que estão sob controle do Estado direta ou indiretamente, seja por meio de concessões para uso sem fins lucrativos a fundações, empresas e universidades públicas; e b) aquelas que recebem financiamento público<sup>2</sup>. Com exceção do Brasil que possui o maior número de emissoras, nos demais países foram analisadas a todas as rádios e TVs classificadas como públicas em funcionamento (ver tabela 1).

---

2. Embora se possa atribuir as emissoras comunitárias o caráter público, elas não constituem parte do estudo porque pertencem ao campo da direito privado, ou seja, estão sob controle de fundações e/ou associações de moradores que, em tese, podem gerir a emissora para atuar em defesa de interesse social e facilitar o acesso não discriminatório do cidadão a meios de comunicação. No entanto, ocorre que indivíduos e instituições – por interesses políticos-eleitorais, financeiros, religiosos ou de outro tipo – por vezes, se apropriam do espectro de radiodifusão comunitária com outras finalidades que não sejam o interesse da comunidade na qual está inserida.



**Tabela 1 – Quadro de emissoras de rádio e televisão integrantes da amostra da pesquisa**

Países	TV			Radio		
	Total	Analisadas	%	Total	Analisadas	%
Argentina	04	04	100	05	05	100
Bolívia	02	02	100	03	03	100
Brasil <sup>3</sup>	79	29	36	195	69	35
Chile	02	02	100	03	03	100
Colômbia	02	02	100	02	02	100
Equador	01	01	100	01	01	100
Paraguai	01	01	100	01	01	100
Peru	01	01	100	02	02	100
Uruguai	01	01	100	04	04	100
Venezuela	04	04	100	03	03	100
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>47</b>	<b>48%</b>	<b>219</b>	<b>93</b>	<b>42%</b>

O número de emissoras corresponde a levantamento do Ministério das Comunicações divulgado em novembro de 2011.

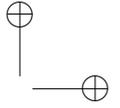
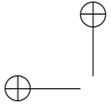
Os modelos de radiodifusão de 10 países foram analisados com base nas seguintes categorias:

**Tabela 2 – Categorias de análise**

Categorias	Objetivos/especificações
Histórico do sistema	Identificar as principais mudanças na gestão, programação, formas de financiamento e participação do público e relação com sistema comercial.
Estrutura do sistema	Analisar a natureza do sistema, quanto à estrutura de produção, geração e distribuição de conteúdo.
Marco legal	Identificar a forma de concessão de canais pelo Estado, o desenho jurídico do sistema público natureza jurídica de funcionamento das emissoras: regime de fundação pública de administração pública indireta, empresa estatal de administração pública direta, vinculada a administração pública direta, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou fundação de direito privado. Observar se há órgãos de controle externo independente.

Modelo de gestão	Analisar processos decisórios a respeito de financiamento, estrutura, atividades e definição de conteúdo. Mensurar níveis de democratização e transparência da gestão das emissoras por meio de direção colegiada, mecanismos para incorporar as sugestões e críticas de colaboradores e funcionários, existência de mecanismos internos de comunicação de decisões e níveis hierárquicos de cargos de comando.
Modelo de financiamento	Observar a existência de diversidade de fontes de financiamento. Estimar o percentual de participação de fontes de recursos oriundas de verbas públicas, de fundação ou organização gestora, fundos públicos de fomento para financiamento da produção, apoio cultural público e privado, patrocínio institucional, convênio com instituições públicas para execução de serviço, receitas próprias com a venda de patrocínio, apoios culturais e licenciamento de marcas para investimentos em marketing, verba de iniciativa privada, captação de recursos junto a fundações internacionais e nacionais para projetos experimentais.
Participação pública	Identificar a existência de modelos de participação pública como ouvidoria, ombudsman, clube de ouvintes/telespectadores, conselhos consultivos de programação, centrais de atendimento ao ouvinte, seminários com a participação de entidades, programas interativos e audiências públicas.
Programação	Estimar percentual de programas com conteúdo jornalístico, entretenimento, institucional, educativo, científico e cultural. Observar se as emissoras do sistema atendem a finalidades educativas e culturais, apresentam qualidade e diversidade de conteúdos na programação, atuam com independência em relação a governos, promovem a cultura nacional e regional, estimulam a produção independente, oferecem visibilidade a vários grupos sociais, de classe, raça e cor, gênero, orientação sexual, geração e origem regional da sociedade.
Plataforma multimídia	Avaliar recursos multimídia disponíveis na Internet para interatividade com o público tais como blogs, fóruns, chats, comentários, e-mail e outras ferramentas online.

Foram utilizadas como fontes de pesquisa publicações especializadas, teses, dissertações, artigos, documentos legais como a Constituição do país, leis, decretos, documentos técnicos e informes produzidos por agências ou órgãos de controle independentes, sítios na internet das emissoras, de governos e de organismos de controle, além de estudos de audiência.



## Resultados parciais

Pela análise dos dados coletados e analisados até o momento, observou-se cinco tendências de mudanças na radiodifusão pública em países que integram a UNASUL.

### a. Construção de novo marco regulatório

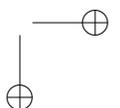
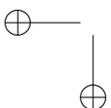
Observa-se que há um movimento em busca do equilíbrio para o perfil do sistema de radiodifusão, no sentido de reocupar e redimensionar o espectro radioelétrico de modo mais igualitário entre as emissoras públicas, estatais, comunitárias e privadas. Trata-se de uma mudança estrutural chave, que pode ser o início de uma “reforma agrária do ar”, movimento que defende o rompimento com o histórico monopólio do setor privado, dominante em praticamente todos os países da América Latina.

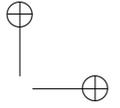
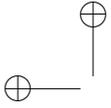
Em julho de 2011, por exemplo, entrou em vigor na Bolívia a nova lei de telecomunicações que reserva para o Estado 33% do espectro eletromagnético, outros 33% para o setor privado e 34% para organizações sociais e indígenas<sup>4</sup>. No Equador, o projeto da *Ley de Comunicación* tem teor igual e está em caráter de votação pela Assembleia Nacional do país e se aprovada a nova legislação vai criar condições para romper, a longo prazo, com monopólio de 95% de empresas privadas que dominam atualmente o espectro radioelétrico.

Na Argentina, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* n° 26.522, em vigor desde 2009,<sup>5</sup> também traz uma mudança significativa ao estabelecer que os três segmentos – governo, empresas privada e organizações sociais – possuem igual condição na disputa por um canal ou frequência no espectro. Não se trata de uma divisão igualitária do espectro, explica o pesquisador

4. Ver Bolívia aprova lei que dá mais poder a Morales sobre a imprensa. *O Globo* de 29.07.11. Disponível em <http://oglobo.globo.com/mundo/bolivia-aprova-lei-que-da-mais-poder-morales-sobre-imprensa-2709810>

5. O texto legal abrange temas como democratização e universalização; serviços de interesse público; órgãos colegiados; defensoria pública de comunicação audiovisual; abono social; desmonopolização; participação de cooperativas; conteúdos nacionais; emissoras de rádio e TV estatais participativos; vozes da sociedade civil; televisão e infância e meios universitários e educativos.





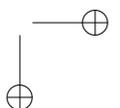
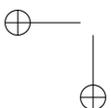
argentino Guillermo Mastrini<sup>6</sup>, mas significa que uma em cada três licenças para explorar um canal ou frequência deverá ser destinada ao setor das organizações sociais.

No Brasil, segmentos organizados da sociedade civil também defendem novo marco regulatório para a comunicação que estabeleça o equilíbrio na ocupação do espectro. Essa foi a direção apontada pelas discussões da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) realizada em 2009 durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva. Os debates resultaram em um documento amplo, envolvendo desde a questão da propriedade, critérios de concessão de canais e frequências até a produção de conteúdo, distribuição, financiamento, convergência e controle social.

### **b. Mudanças na natureza jurídica das emissoras**

A pesquisa mostra que a maioria das emissoras de rádio e TV públicas em funcionamento na América Latina está vinculada ao aparato estatal, de forma direta ou indireta. Nessa condição estão subordinadas a um ordenamento jurídico que nem sempre favorece a gestão administrativa eficiente e, sobretudo, autônoma. O caso brasileiro é emblemático porque, como regra geral, ainda que exista uma ampla sobreposição de legislação não há padrão jurídico único para as emissoras públicas. São 17 as modalidades jurídicas que amparam o funcionamento de emissoras públicas, tais como regime de fundação pública de administração pública indireta e direta, empresa estatal de administração pública direta, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou fundação de direito privado e público, entre outras. Soma-se a esse aparato jurídico a subordinação de parte das emissoras a secretarias de governo, prefeituras municipais, universidades estaduais e federais, entre outras instituições do aparato estatal. Para geri-las é necessário enfrentar um sistema burocrático que limita ações de captação e gestão de recursos, contratação e demissão de funcionários e até compra de equipamentos e material de consumo. Para tentar reverter essa condição, o estatuto jurídico de empresa

6. Em entrevista concedida a CNN em espanhol em 10.04.2012. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=oENxzcQ-DuE>



pública de radiodifusão tem sido o caminho adotado por alguns países para assegurar maior flexibilidade de gestão.<sup>7</sup>

No caso brasileiro, a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC foi a alternativa encontrada para unificar e gerir, sob controle social, as emissoras federais existentes<sup>8</sup>. Trata-se de uma empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Como empresa, a EBC passou a ter instrumentos legais para renovar a grade de programação mediante a criação do comitê de programação, de normas de concursos de produções independentes, de licenciamento eletrônico de conteúdo e também de gestão de pessoas e administração financeira. O modelo de gestão se concentra em três conselhos – administrativo, financeiro e curador – e uma diretoria executiva<sup>9</sup>. A ideia é que os conselhos se regulem entre si e regulem o andamento da empresa – financeiramente, administrativamente e, sobretudo, em relação ao cumprimento do seu compromisso social na produção e transmissão de conteúdos e no uso do seu espaço na TV e no rádio<sup>10</sup>. Com a lei, a EBC torna-se a gestora do Sistema Público de Comunicação e da Rede Nacional de Comunicação Pública.

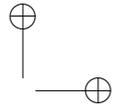
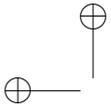
Postura semelhante teve o Equador, com a criação da Empresa Pública Televisión y Radio de Ecuador E.P. – RTVEcuador. Em funcionamento desde 2010, a empresa é definida por lei como de direito público, com personalidade

7. A experiência de constituição de empresas não é nova na América Latina. Em 1992 o Chile criou uma companhia para administrar a TV Nacional do Chile (TVN), empresa autônoma do Estado, dotada de patrimônio próprio, que busca se auto financiar. De acordo com a sua lei de criação a empresa não pode depender de recursos públicos do Estado. Embora busque atuar com independência, o presidente da emissora é escolhido diretamente pelo Presidente da República e os outros seis membros da diretoria são designados pelo Presidente com a anuência do Senado.

8. Atualmente a empresa é responsável pela Agência Brasil, Radioagência Nacional, TV Brasil, TV Brasil Internacional, Rádios MEC AM e FM, além das Rádios Nacional do Rio de Janeiro, AM e FM de Brasília, da Amazônia e do Alto Solimões. A EBC Serviços, um braço da empresa, assumiu a operação e a gestão de mais de 20 serviços prestados à Secretaria de Comunicação Social do governo federal nas áreas de televisão, rádio, clipping e publicidade, além da operação da NBR – a TV do Governo Federal.

9. Embora tenha como propósito atuar com independência, o corpo dirigente da empresa (presidente, membros dos conselhos fiscal e administrativo) ainda é nomeado, exclusivamente, por autoridades do governo federal.

10. Lei de criação da EBC nº 11.652/2008.



jurídica e patrimônio próprio, dotada de autonomia financeira, econômica, administrativa e de gestão. Na prática a EPRTVEcuador possui estrutura e direção dependentes do governo.<sup>11</sup>

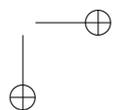
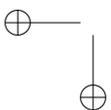
Já na Bolívia, o presidente Evo Morales criou em 2009 a empresa Bolívia TV com o objetivo de recuperar o caráter governamental da emissora.<sup>12</sup> A decisão foi estratégica, para fazer frente aos canais privados que começaram a se multiplicar na década de 1990. A ENTB (Empresa Nacional de Televisión Boliviana), que antecedeu a Bolívia TV, mantinha uma programação informativa e educativa. Com o crescimento das redes privadas, porém, a empresa reduziu o espaço para informações estatais a fim de enfrentar a concorrência das emissoras comerciais. Depois das mudanças iniciadas por Morales em 2009, o caráter oficial voltou a prevalecer na empresa Bolívia TV. E, finalmente, na Argentina foi criada a empresa estatal Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE). Encarregada de gerir os canais estatais, a TV Pública Canal Siete e a Rádio Nacional, a RTA SE é empresa pública dependente do Poder Executivo Federal.

### c. Instituição de mecanismos de participação social

A adoção de um modelo de gestão que incorpore mecanismos de participação da sociedade na discussão de diretrizes e políticas praticadas por emissoras públicas tem sido apontada como a melhor opção para a materialização do serviço de radiodifusão pública enquanto alternativa de qualidade às emissoras privadas e a consolidação da sua independência administrativa e intelectual do poder estatal (MENDELL e SALOMON, 2011, p.12-18). O ponto central desse argumento é que a mídia pública deve estar em condições de satisfazer o direito do público de saber (direito a informação) e de garantir

11. Ministerio de Telecomunicaciones presidirá radio y televisión públicas. *El Universo*, 08 de janeiro de 2010. Disponível em <http://www.eluniverso.com/2010/01/08/1/1355/ministerio-telecomunicaciones-presidira-radio-televisio-publicas.html>

12. No site da emissora essa característica está evidenciada: “Com a chegada do presidente Evo Morales e a aplicação da Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia se começou a recuperar os valores éticos do canal estatal. Dessa maneira se determinou criar a Empresa Bolivia TV com o objetivo de refletir a realidade nacional de uma maneira concreta e veraz. A partir daí que a informação difundida pelo canal se constitui na oficial do Estado Plurinacional da Bolívia.” (tradução livre dos autores). Disponível em <http://www.boliviavtv.bo/>



o pluralismo e o acesso. Para cumprir essa missão de atuar em defesa do interesse público com transparência, tornar-se necessário instituir mecanismos de participação social e de monitoramento de suas atividades.

A construção desses mecanismos tem sido baseada nos conceitos de McQuail (1997) sobre *Accountability* da Mídia e o de Bertrand (2002) sobre os *Media Accountability Systems* (MAS). O termo *accountability*, inicialmente utilizado nos campos das ciências políticas como mecanismos de “prestação de contas” dos atos de pessoas que ocupam cargos públicos, foi estendido à comunicação por McQuail por entender que, pela sua importância social, os profissionais de mídia também estão sujeitos a acompanhamento de suas atividades pelo público para possam ponderar sobre os valores, conflitos e efeitos que provocam na sociedade. McQuail acreditando que os produtores de conteúdo devem assumir a responsabilidade pela qualidade e consequências de suas mensagens, orientando seus trabalhos de forma a atingir as expectativas da sociedade.

A perspectiva de Bertrand (2002) é pragmática ao abordar as várias formas de incitar a mídia a cumprir adequadamente seu papel de assegurar a responsabilidade social seja por meio de códigos de ética, colunas de ombudsman, ouvidorias, observatórios de imprensa, educação para a mídia, auditorias, entre outros exemplos.

Entende-se que no campo da radiodifusão pública além desses mecanismos internos é preciso garantias estruturais no sentido de que a participação pública possa alcançar a esfera diretiva das emissoras por meio de conselhos consultivos ou curador. Alguns avanços foram identificados na América Latina, seja por meio da criação de agências reguladoras ou conselhos consultivos com representação de segmentos da sociedade, na supervisão do sistema de radiodifusão pública ou em ação na estrutura administrativa de empresas públicas de radiodifusão. Brasil, Argentina, Equador, Chile, Peru e Colômbia já possuem conselhos ou agências que funcionam como instrumentos de consulta e monitoramento de seus sistemas de radiodifusão pública garantidos por lei. A configuração deles varia de acordo com o grau de evolução do países, desde os que são de natureza consultiva, deliberativa, de fiscalização, alguns com atuação independente e autônoma e outros vinculado ao Estado (ver tabela 3).

Pode-se observar que a existência formal de conselhos ou comissões, especialmente os que contam com representação da sociedade e com garantia

legal, permite oferecer: a) mecanismos de transparência como a realização de audiências públicas ou consultas eletrônicas; b) instalação de páginas web para receber comentários, críticas ou queixas sobre programação; c) apresentação de relatório analítico anual de queixas e reclamações registradas pelos conselhos entre outros; d) prestação de contas por meio de relatório anual de atividades.

**Tabela 3 – Conselhos e Agencias de âmbito nacional em funcionamento na América Latina**

<b>País</b>	<b>Conselho/Ag.</b>	<b>Ano</b>	<b>Composição</b>	<b>Natureza</b>
Argentina	Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos	2009	16 membros, sendo seis representantes do governo e poder legislativo e os demais de diferentes setores da sociedade civil.	Órgão consultivo que fiscaliza o cumprimento dos objetivos da Rádio e TV públicas. Tem autonomia para convocar audiências públicas para analisar os conteúdos e funcionamento das emissoras.
Brasil	Conselho Curador da EBC (nacional)	2008	22 membros, sendo 15 representantes da sociedade civil (indicados pelo presidente da República). O mandato é de quatro anos, com possibilidade de renovação a cada dois anos.	Instância deliberativa que aprova plano anual de trabalho da empresa, ratifica e acompanha à aplicação da linha editorial e observa o conteúdo da programação, faz recomendações de acolhimento obrigatório pela diretoria-executiva.
	Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini (Rio Grande do Sul)	1997	24 integrantes, sendo 18 representantes de entidades culturais, empresariais e sindicais do Estado, e seis eleitos por seu trabalho prestado à sociedade. Todos são nomeados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul.	O órgão atua para ampliar a participação do público na orientação e no estabelecimento de diretrizes de funcionamento e fiscalização das emissoras da Fundação Cultural Piratini, a TVE e a FM Cultura

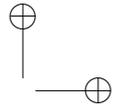
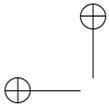
	Conselho Curador da Fundação padre Anchieta ( São Paulo)	1990	47 membros, sendo três vitalícios, vinte natos, vinte e três eletivos, um representante dos empregados da Fundação. Os 23 membros eletivos serão eleitos pela maioria absoluta do Conselho Curador dentre personalidades de ilibada reputação e notória dedicação à educação, à cultura ou a outros interesses comunitários.	Cabe ao Conselho participar das decisões estratégicas e garantir autonomia da Fundação em relação ao governo do estado. A fundação administra as rádios cultura AM e FM e o canal de TV Cultura SP
Chile	Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	1970	11 membros, sendo o Presidente do Conselho Nacional de Televisión do Chile nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado. São escolhidos entre pessoas com capacitação pessoal e profissional relevantes. O mandato é de oito anos. A cada quatro anos, metade dos conselheiros pode se candidatar para mais um mandato.	Órgão constitucional independente, possui personalidade jurídica e sua própria. A função principal é fiscalizar o correto funcionamento dos serviços de TV, inclusive exercer vigilância sobre o conteúdo da programação.
Colômbia	Comisión Nacional de Televisión -CNTV*	1995-2012	5 membros, sendo dois indicados diretamente pelo governo nacional e os demais representam segmentos da sociedade civil. A diretoria tem mandato de 4 anos.	Organismo de direito público, vinculado ao Estado que gerencia e regulamenta TVs públicas e comerciais, com poder de intervenção, direção e controle sobre o serviço público de televisão
	Autoridad Nacional de Televisión -ANTV	2012	4 membros sendo um representante designado pelo Presidente da República, um representante dos governadores do país, um das universidades públicas e privadas, e outro da sociedade civil	Agência estatal com personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimonial, orçamentária e técnica.

Equador	Consejo Consultivo de RTVE-CUADOR	2011	15 conselheiros de reconhecido prestígio profissional no âmbito da comunicação e setores da sociedade civil, escolhidos pela empresa.	Organismo autônomo e independente, de caráter consultivo, que monitora o cumprimento da missão da empresa, sugere melhorias para a programação, colabora com a definição de padrão de qualidade no âmbito das emissoras da RTVecuador.
Peru	Consejo Consultivo de Radio Televisión de Peru (CON-CORTV)	2004	9 integrantes do Conselho, mais sete da Secretaria Técnica. Há apenas um representante do governo no Conselho. O mandato é de dois anos.	Organismo autônomo e independente. Sua finalidade é contribuir com o desenvolvimento da radiodifusão e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Supervisiona também a outorga de canais.

\* A CNTV foi substituída em 2012 pela *Autoridad Nacional de Televisión* (ANTV).

No âmbito do funcionamento das emissoras, verifica-se que mesmo em países que não possuem órgãos consultivos ou agências de monitoramento e fiscalização há emissoras públicas que oferecerem algum tipo de mecanismo para participação social na discussão de sua programação – seja por meio de ouvidorias, clubes de ouvintes/telespectadores, conselhos consultivos de programação, centrais de atendimento ao telespectador/ouvinte ou programas interativos. Caso exemplar é o da Colômbia que instituiu em lei a obrigatoriedade de um ouvidoria em todas as emissoras públicas e privadas de TV.<sup>13</sup> Especificamente para o sistema de comunicação do cidadão em todas as emissoras públicas, a Colômbia criou a oficina de “Peticiones, Quejas, Sugerencias y Reclamos”. De acordo com a resolução 245 de 2011, todas as emissoras da RTVC devem disponibilizar quatro canais de acesso ao cidadão: linha telefônica gratuita (0800), chat, correio eletrônico e caixa postal. Pelas regras ficou estabelecido o prazo de 10 dias para resposta às petições encaminhadas pela audiência.

13. Ley 335, de 1996, que modifica parcialmente a Ley 14 de 1991 e a Ley 182 de 1995, ao criar a TV privada na Colombia. Disponível em: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley\\_0335\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0335_1996.html).



No Brasil, a ouvidoria da EBC destaca-se como a mais organizada e com regras claras de institucionalização. De acordo com norma interna referendada pelos Conselhos de Administração e Curador foi estabelecido que o Ouvidor-Geral da empresa tem a colaboração de três ouvidores adjuntos: um para o Sistema de Rádio, um para Agência Brasil e outro para a TV Brasil. Todos eles, assim como o Ouvidor-Geral, tem mandatos de dois anos, requisito fundamental para que atuem com inteira independência em relação à diretoria-executiva. A função da ouvidoria na estrutura da empresa é complementar à atividade do Conselho Curador: atua na recolha e busca de respostas da diretoria executiva às críticas, reclamações e sugestões dos telespectadores, ouvintes e usuários dos canais de rádio e TV. O Ouvidor presta contas aos usuários através de programas semanais de 15 minutos nas emissoras da empresa. A ouvidoria emite relatórios mensais com análise de demandas encaminhadas pelos ouvintes e, ainda, disponibiliza um canal para a audiência enviar mensagens.

Pela análise realizada, pode-se observar que os mecanismos de monitoramento e acompanhamento pelo público ainda não abrangem a totalidade das emissoras. A Tabela 4 mostra que 34% das TVs e 22% das rádios públicas dispõem de mecanismos institucionalizados em sua página web para comunicação com o público. Na análise não foram consideradas as emissoras que dispõem apenas de um canal de e-mail ou telefone para participação da audiência sem indícios transparentes – relatórios, por exemplo - de que opiniões e críticas sejam analisadas e consideradas na gestão da programação.

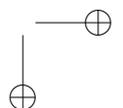
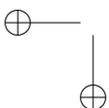


Tabela 4 – Participação social na gestão da programação de emissoras públicas

Países	Televisão			Rádio		
	Amostra	Part. social	%	Amostra	Part. social	%
Argentina	04	04	100	05	05	100
Bolívia	02	00	00	03	00	00
Brasil	29	06	20	69	12	17
Chile	02	02	100	03	00	00
Colômbia	02	02	100	02	02	100
Equador	01	01	100	01	01	100
Paraguai	01	00	00	01	01	100
Peru	01	01	100	02	00	00
Uruguai	01	00	00	04	00	00
Venezuela	04	00	00	03	00	00
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>16</b>	<b>34%</b>	<b>93</b>	<b>21</b>	<b>22%</b>

#### d. A batalha pela diversificação das fontes de financiamento

O financiamento é crucial para a capacidade das emissoras públicas contribuírem com a qualidade da diversidade, avançando em relação à programação oferecida pelas emissoras comerciais. A produção de alguns gêneros de programas e, de forma geral, a oferta de uma programação mais elaborada, costumam custar mais e gerar menor retorno financeiro (MENDELL e SALOMON, 2011, p.50). O financiamento é a parte mais complicada na América Latina. É tradicional a situação em que o Estado é o principal financiador do sistema público e esta torna-se ainda mais complicada quando a proposta é destinar dinheiro público para meios de comunicação que não estejam sob gestão e controle do governo. Em outras palavras, qualquer mudança na forma de sustentação financeira precisa romper com a cultura do “quem paga manda”. Para mudar esse contexto, algumas alternativas estão sendo colocadas em prática no sentido de diversificar as fontes de sustento das emissoras.

A primeira delas é a criação de fundos público formados a partir da cobrança de taxas de distintos segmentos econômicos. Por exemplo na Argentina, a Radio e Televisión Argentina Sociedad del Estado - RTA SE é financiada com 20% dos impostos estabelecidos pela *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. A Colômbia criou em 2012 o *Fondo para el Desarrollo de la Televisión y Contenidos* constituído por recursos governamentais

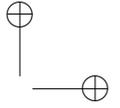
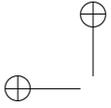
destinados à RTVC (*Radio Televisión Nacional de Colombia*; Na Venezuela, o financiamento do sistema se dá através do *Fondo de Responsabilidad Social*<sup>14</sup>, criado a partir da *Ley de Responsabilidad Social de 2001* e é composto por recursos provenientes da contribuição dos prestadores de serviços de rádio e televisão para divulgação de imagem e/ou som produzidos dentro do país. O Brasil instituiu a Contribuição para o Fomento da Radiocomunicação Pública com recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) na lei que deu origem à EBC.

A segunda forma é o autofinanciamento pela publicidade. O caso mais ilustrativo e consolidado na América do Sul está no Chile, onde as emissoras de TV e rádio públicas chilenas são financiadas quase que exclusivamente pela publicidade dos canais. Com o fim da ditadura em 1989, o repasse de verbas públicas para os canais universitários foi cancelado. Até mesmo a estatal TVN deixou de receber recursos públicos, caso único no mundo. Hoje, a cada trimestre todos os canais de televisão, públicos e privados, devem entregar suas demonstrações financeiras à Superintendência de Valores e Seguros, outra prática pioneira na América Latina.

E, por ultimo, surge a fórmula mista. Como exemplo citamos a TV Perú, a Rádio Nacional e a Rádio La Crónica que contam com patrocinadores e usam a publicidade de forma complementar e sem uma tática agressiva de marketing; a maior parte dos seus recursos ainda provêm do orçamento da União. A Filarmonia, rádio cultural sem fins lucrativos, recebe apoio via patrocínios e doações de instituições, empresas e pessoas físicas do país e, inclusive, do exterior. Recorrer a patrocínio é fundamental porque o orçamento do Tesouro peruano não tem sido suficiente. Mesmo com a alternativa da publicidade é impossível manter o sistema, instrui o *Informe del debate del anteproyecto de ley de radiodifusión estatal*<sup>15</sup>, documento elaborado pelo CONCORTV em 2009. O principal motivo é a escassez de investimento privado publicitário,

14. O *Fondo de Responsabilidad Social* tem como objetivo financiar projetos de desenvolvimento e promoção da produção nacional, formação de produtores nacionais de obras audiovisuais ou rádio ou televisão, educação para a percepção crítica das mensagens difundidas pelos serviços de rádio e televisão e pesquisas relacionadas à comunicação e divulgação de mensagens através do rádio e da televisão.

15. Disponível em <http://www.concortv.gob.pe/file/.../informe-final.pdf>



decorrente do baixo interesse dos anunciantes pela programação cultural e educativa.

Seguindo esta tendência de buscar recursos de fontes diversificadas, as recém-criadas Empresa Pública Televisión y Radio de Ecuador E.P. e a TV Pública del Paraguay têm liberdade para firmar convênios para patrocínio de programação, produção, intercâmbio de programação e assistência técnica e financeira.

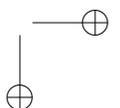
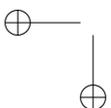
#### **e. Renovação da programação e abertura para mercado independente**

Uma das principais justificativas para a manutenção de emissoras de rádio e TV públicas é a possibilidade que representa de complementação da programação oferecida pelas emissoras comerciais. O sustento dessa programação alternativa depende de fontes diversificadas de financiamento. Uma estratégia para alcançar esse objetivo tem sido a implementação de políticas públicas governamentais de fomento para produções independentes que possam “oxigenar” a grade de programação das emissoras públicas.

No Brasil existe um conjunto expressivo de programas de fomento à produção audiovisual em nível nacional e regional. No âmbito nacional, o incentivo mais expressivo é o DOCTV – Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro, criado em 2003 como política de incentivo à TV Pública e à produção de documentários. No Chile, por meio do Fondo-CNTV e do Consejo Nacional de Televisión (CNTV) são financiados 30 programas televisivos por ano, realizados por produtores independentes ou canais de televisão. Prática semelhante tem a Comisión Nacional de Televisión (CNTV) da Colômbia, que a cada ano abre chamadas dirigidas a diretores, realizadores e produtores independentes para que inscrevam projetos de programas de qualidade, criativos e que expressem a diversidade de vozes.

Nesse contexto a Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión da Venezuela, conhecida como *Ley Resorte*,<sup>16</sup> talvez seja a proposta mais agressiva de investimento em produção independente na América Latina. Regula questões relativas a produção, distribuição e veiculação de conteúdo de mídia de massa. A *Ley Resorte* estabelece ainda cotas de conteúdo nacio-

16. Disponível em <http://www.leyresorte.gob.ve/leyresorte/100>



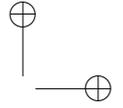
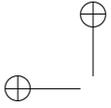
nal e independente para todas as emissoras, inclusive as públicas. Com isso, são exibidas pelo menos sete horas diárias de programas produzidos no país. Dessas horas, pelo menos quatro horas devem ser programas viabilizados por produtores independentes (BRAZ, 2010, p. 190-192).

### Considerações finais

Esta análise reforça que trabalhar a noção de radiodifusão de interesse público de acordo com as características apontadas pela UNESCO é novidade no subcontinente, uma década depois da sua publicação. A ascensão ao poder de grupos políticos historicamente ligados a movimentos sociais em defesa da democracia da comunicação tem intensificado o debate sobre as medidas a serem tomadas para garantir maior autonomia das emissoras públicas de rádios e TV.

A tarefa é complexa porque implica enfrentar uma prática marcada: a) pela ausência de uma cultura política sustentada por práticas efetivamente democráticas de consolidação dos valores públicos; b) pela inexistência de um conjunto de regras profissionais (impessoais) que coloque as estruturas públicas de comunicação longe de influências e desmandos políticos de momento; c) pela falta de interesse em promover uma legislação que garanta independência econômica e regras previsíveis e estáveis de repasses financeiros incluídos nos orçamentos governamentais; e d) pela necessidade de profissionalização do corpo técnico/gerencial/operacional das emissoras públicas.

Ainda é necessário considerar a desconfiança do cidadão latinoamericano para tudo o que é público associado às estruturas estatais de governo. Na América Latina o sentido de público vinculado ao estatal é alimentado por vivências cotidianas do cidadão que terminam por conformar em sua mentalidade política, social e pública, modos bastante particulares de interpretar a sua própria participação e dos demais cidadãos e instituições na dinâmica dos acontecimentos do que denominamos como “espaço público”. Nesse processo, as formas distintas de exclusão social (falta de moradia, de saúde, de educação entre muitas outras), além da incapacidade e da inoperância da administração pública em oferecer serviços públicos básicos de modo satisfatório, gera no cidadão a visão de que, ao contrário dos argumentos teóricos e



idealistas que justificam a existência do Estado, suas instâncias governamentais de ação estão longe de promover o tão desejado “bem comum”.

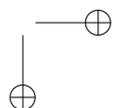
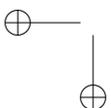
Outro fenômeno que fragiliza essa noção de Estado como promotor do bem-público é a prática do patrimonialismo, que ocorre quando o governante trata a administração política como assunto pessoal, ao mesmo tempo em que explora a posse do poder político como predicado de sua propriedade privada. A administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso a caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração imbuída na tradição ou de acordo com os direitos individuais estabelecidos. Pautado pelo clientelismo não se estabelece uma administração profissional, independente, e nem o Estado realiza, em sua completude, os desígnios de ordem coletiva aos quais se presta a proteger (BENDIX, 1986 e BUARQUE DE HOLLANDA, 1995). As consequências desse processo se mostram mais evidentes pela forma burocrática, ineficiente e autoritária como são conduzidas as instituições públicas e pela gestão e concepção da coisa comum completamente equivocadas.

As informações aqui apresentadas são parciais e refletem a dinâmica de um sistema em construção e, como tal, sujeito a mudanças constantes e a embates com a cultura estabelecida de uma certa desconfiança em relação ao que é público. As cinco tendências de mudança identificadas nesta análise ocorrem de forma desigual na região.

A participação de emissoras públicas em sistemas nacionais de radiodifusão sinalizam para a sociedade que a diversidade é possível na mídia e que rádios e TVs públicas (inclusive as comunitárias) efetivamente possam ser alternativas à programação dos meios privados de comunicação, que controlam o mercado audiovisual apesar dos países serem historicamente dominados por empresas comerciais de mídia.

As alterações na estrutura jurídica das emissoras, ao permitir maior autonomia na realização de despesas e na arrecadação de fundos é outro dado elementar para que se aproximem da missão e dos objetivos propostos pela UNESCO. A forma mais frequente para se obter maior “liberdade” tem sido a criação de novas empresas ou, em alguns casos, a reorganização de empresas existentes com estrutura administrativa diferenciada.

A instituição de mecanismos de participação social via conselhos e comissões tem sido o caminho encontrado para proporcionar maior transparência de gestão das emissoras públicas em boa parte dos países da América do



Sul. Esse investimento é fundamental para justificar a aplicação de recurso público no setor e é também uma questão de sobrevivência em países onde um percentual elevado da população tem baixo poder aquisitivo. O ponto mais frágil dos sistemas de radiodifusão pública na região está na dependência de recursos do Estado. A situação levanta questionamentos sobre o nível de independência editorial, uma vez que o governo, como financiador, detém o poder de indicar diretores e assim manter a gestão sob controle. A criação de fundos próprios de financiamentos da mídia pública audiovisual é experiência em andamento em alguns países; em outros, porém ainda há resistências, por considerarem abusiva a cobrança de quotas ou o aumento de impostos – um dado que se agrava quando avaliado no ambiente da falta de credibilidade de sistemas “públicos” de radiodifusão que são escancaradamente estatais.

Por fim, a renovação da programação demanda investimentos em curto e longo prazos: o uso de fundos distribuídos por meio de editais públicos é uma das maneiras de democratizar o acesso aos recursos públicos por parte dos produtores independentes. Também abre a possibilidade para a participação de vozes diferentes, em produções que explorem linguagem e conteúdos distintos. Portanto, ainda que o conceito de serviço público seja relativamente recente na América Latina em geral, hoje é possível afirmar que uma base conceitual está em construção, ainda funcionando de modo desigual, sem direção única – e isso é sempre vital para a pluralidade.

## Referências Bibliográficas

- BENDIX, R. *Max Weber: um perfil intelectual*. Tradução Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: UnB, 1986.
- BERTRAND, J. C. *Arsenal da democracia – sistemas de responsabilização da mídia*. Florianópolis: Edusc, 2002.
- BRAZ, R. *Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela* (Dissertação). Universidade de Brasília, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e GRAU, N. C. (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

- FUENZALIDA, V. Situación de la televisión pública en América Latina. Lima, Felafacs, *Diálogos de la comunicación*, nº 53, Dezembro, 1998
- GROTTI, D. (2003). *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros.
- McQUAIL, D. Accountability of Media to Society: Principles and Means. *The Netherlands European Journal of Communication*, 4. vol. 12, 511-529. University of Amsterdam - SAGE Publications, 1997.
- MENDELL, Toby *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2011.
- MENDEL, T. e SALOMON, E. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Unesco, Série Debates CI nº 7 – Fevereiro, 2011
- RODAS, Germán. Reforma o revolución: ¿un debate indispensable en América Latina? In RODAS, G (org.). *América Latina Hoy - ¿Reforma o revolución?*. México: Ocean Sur, 2009.
- UNESCO. *Public Broadcasting: Why? How?*. 2001. Disponível em 20/Fev/2010 em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>