



RADIODIFUSÃO PÚBLICA: UM DESAFIO CONCEITUAL NA AMÉRICA LATINA

PUBLIC RADIO BROADCASTING: CONCEPTUAL CHALLENGE IN LATIN AMERICA

Carlos Eduardo Esch

Doutor em Sociologia e Ciências da Comunicação/Universidade Complutense de Madrid
Professor da Universidade de Brasília
E-mail: caduesch@hotmail.com
Brasília, Distrito Federal, Brasil

Nelia Rodrigues Del Bianco*

Doutora em Ciências da Comunicação/Universidade de São Paulo
Professora da Universidade de Brasília
E-mail: nbianco@uol.com.br
Brasília, Distrito Federal, Brasil

Sonia Virgínia Moreira

Doutora em Ciências da Comunicação/Universidade de São Paulo
Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
E-mail: soniavm@gmail.com
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

*Endereço: Nelia Rodrigues Del Bianco
Universidade de Brasília, Colina, Bloco J, Apt. 308, Asa Norte, Brasília - DF, CEP: 70.904-110.

Editora-chefe: Dra. Marlene Araújo de Carvalho/Faculdade Santo Agostinho

Artigo recebido em 20/08/2013. Última versão recebida em 08/09/2013. Aprovado em 09/09/2013.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

RESUMO

Este artigo corresponde à primeira análise dos dados coletados pelo projeto de investigação intitulado Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina. A primeira fase do projeto, executada entre 2010 e 2011, abrange a análise do sistema de radiodifusão pública de 10 países da América do Sul sob os aspectos de modelo de funcionamento, gestão, financiamento e participação social. Com a ascensão ao poder de governos vinculados a partidos de esquerda no século XXI, verificou-se que estão sendo estabelecidas políticas de comunicação que visam aproximar emissoras 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 pública; políticas de comunicação; mídia pública.

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.

Trabalho apresentado no V Colóquio Brasil-Chile de Ciências da Comunicação, evento componente do XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação realizado em Fortaleza –CE em setembro de 2012.

1. INTRODUÇÃO

As informações reunidas pelo Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina¹ 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 governos de partidos de esquerda. Para tanto mapearam-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 as emissoras classificadas como públicas, num total de 140: 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

¹ Criado em 2011 por pesquisadores brasileiros, o Observatório 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: www.observatorioradiodifusao.net.br.

financiamento público². Com exceção do Brasil, que possui o maior número de emissoras, nos demais países foram analisadas todas as rádios e TVs classificadas como públicas em funcionamento (ver tabela 1).

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

Países	Televisão			Rádio		
	Total	Analisadas	%	Total	Analisadas	%
Argentina	04	04	100	05	05	100
Bolívia	02	02	100	03	03	100
Brasil ³	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
Total	97	47	48%	219	93	42%

² Embora se possa atribuir às emissoras comunitárias o caráter público, elas não constituem parte do estudo porque pertencem ao campo do 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 como de caráter político, religioso ou até mesmo comercial

³ 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 à 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Uma análise que busque compreender de modo realista como as rádios e televisões públicas estão organizadas e estruturadas no subcontinente latino-americano não pode prescindir da compreensão histórica de uma outra questão anterior, fundamental, que envolve os distintos significados sociais, culturais e políticos que a noção de “público” adquire perante o cidadão e que consolidam suas práticas públicas no âmbito maior de suas culturas.

No universo pesquisado da América do Sul verificou-se que há uma multiplicidade de perspectivas sobre os limites e possibilidades do que é ou não considerado “público”. É possível constatar que no ideário popular a noção de “público” é elástica, conduzindo o conceito ora para um extremo que o qualifica como um “lugar” ou “coisa” com o qual o cidadão não se identifica e sente-se desvinculado, transformando-se em uma espécie de “lugar de ninguém”, ora para outro extremo como um “lugar” ou “coisa” submetida ao interesse de alguém em particular e é privatizada por segmentos privilegiados e poderosos das sociedades.

Essa visão confronta-se com o sentido clássico do conceito de público, que se vincula ao bem comum, ao interesse coletivo, à noção de pertencimento geral, universal, enquanto o privado praticamente significa o interesse particular, o individual. O domínio comum é coisa pública. O privado significa, portanto, estar excluído, desprovido do aparelho de Estado – está associado ao mercado, à total liberdade de ação. Por outro lado, público se reforça como sinônimo de estatal, atributo que se refere ao seu funcionamento, regulamentado de acordo com competências e legitimado pela representatividade que assume para regular a vida coletiva e cotidiana.

Na América Latina, o sentido de público vinculado ao estatal é alimentado por vivências cotidianas que terminam por conformar na mentalidade do cidadão interpretações bastante particulares do processo da sua participação e de outras instituições na dinâmica dos acontecimentos do que denominamos “espaço público”. Nesse processo, a exclusão social (falta de moradia, de saúde, de educação entre muitas outras), a incapacidade e a inoperância da administração pública em oferecer serviços públicos básicos de modo satisfatório geram 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 oferecer a todos 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, 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.

Nesse contexto, o sentimento de descrença do cidadão em relação a tudo o que é identificado como “público” se expande para muitas outras áreas / momentos e contamina a sua percepção do universo público. Fica alterada, assim, a sua perspectiva crítica do que é governamental / estatal naquilo que este tem de ligação direta com o atendimento de seus interesses e desejos. Esta circunstância social e cultural acaba por consolidar a visão de que tudo o que é público tem origem no estatal e, por conseguinte, tudo o que é público está, de alguma forma, vinculado a governos e administrações públicas. A noção do público fica muito limitada em relação à esfera estatal e deixa de ser percebida em outras possíveis concepções que a desvinculam das diversas instâncias de ação de governo.

Na América Latina, os debates sobre os possíveis conceitos aplicados à radiodifusão pública estão geralmente referenciados em duas “correntes de pensamento”: uma visão europeia e uma norte-americana. 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 históricos e culturais que estabelecem papéis, regras, limites e complementaridades bem definidos entre a cidadania e as distintas dimensões do Estado e de seu aparato burocrático administrativo.

Sob essa ótica, a noção do papel público do Estado (no sentido do atendimento das necessidades da coletividade) e a materialização desse papel, traduzida em ações da

administração pública, constituem a base para o desenvolvimento da ideia de prestação de serviços públicos. Tal prestação passa a ser uma instância de legitimação e de produção dentro do próprio Estado e alcança tamanha complexidade que surgem várias teorias sobre os aspectos que desenham de que forma a prestação dos serviços públicos tem sido oferecida na história recente. Deduz-se naturalmente que os modelos de Estado, em períodos históricos determinados, estão relacionados às perspectivas teóricas e políticas que tentam entendê-los, explicá-los e também acompanhar o modo em que está estruturada e atua a própria administração pública, em especial na operacionalização das suas políticas por meio da prestação de serviços distintos à população (GROTTI, 2003).

No caso da Europa, o próprio surgimento da radiodifusão no continente está vinculado ao aparato governamental. As primeiras emissoras de rádio e televisão foram criadas como entidades públicas estatais em seus países, com a missão de prestar uma nova forma de serviço aos cidadãos, ao oferecer-lhes “comunicação pública”. O adjetivo pública se justifica no caso europeu pelo fato de estas entidades terem sido criadas como um serviço com mandato público e operando dentro de um estrutura administrativa estatal, financiadas com verba do tesouro e sujeitas, portanto, à regulação e ao controle do Estado.

A partir dos anos 80, com a onda neoliberal que varreu a Europa e gerou movimentos que retomaram paulatinamente a redefinição do tamanho e dos papéis desempenhados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999), teve início no continente o processo de abertura do mercado da radiodifusão à iniciativa privada. Novas emissoras passaram a atuar comercialmente, mas se mantiveram como atividades regulamentadas e fiscalizadas, em acordo com a perspectiva, segundo a qual a oferta da comunicação é um serviço público. Na maioria dos países europeus convivem hoje dois tipos de prestadores de serviço público de comunicação: a radiodifusão privada e a pública estatal.

Nesse quadro deve-se considerar que a compreensão europeia de radiodifusão, como prestação de serviço público, tem sua origem no desenvolvimento das teorias políticas, notadamente na Europa continental – e, nesta, a influência francesa – que buscaram explicar o funcionamento e a estruturação do Estado e o seu papel no processo de organização e de controle social. Na evolução 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 hegemônicos de decisão, realização e de controle aceitos pela própria população.

O modelo norte-americano de radiodifusão pública adotou uma perspectiva distinta. Nos Estados Unidos, a comunicação recebeu o mesmo tratamento dos outros serviços públicos, sem vincular obrigatoriamente a presença de instituições governamentais como caracterizadora da prestação de serviço de interesse público. 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. O predomínio do empirismo e do pragmatismo como práticas culturais e a existência do 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 compreensão europeia. Baseou-se, assim, no racionalismo da estrutura e do funcionamento estatal e na constituição de um regime jurídico administrativo. Nesse sistema, por exemplo, o que define “serviço público” é muito mais o “caráter” da necessidade e muito menos a pessoa ou o ente jurídico que o atenda. Nesse contexto, pode haver serviço público, mesmo quando for prestado por entidades privadas – desde que oferecido sob regras definidas pela autoridade governamental e que essa prestação atenda plenamente às necessidades do público.

3. DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DO SENTIDO DE PÚBLICO

Apesar de os debates sobre radiodifusão pública na América Latina serem referenciados, predominantemente, no modelo europeu e em alguns casos no modelo norte-americano, em um segundo plano (que talvez se aproximem do ideal proposto pela UNESCO na aplicação de seus critérios para avaliar a mídia pública) a adoção dessas normas no contexto latino-americano é ainda um tanto problemática. As dificuldades de incorporar novos critérios na radiodifusão pública do subcontinente são de natureza histórica e cultural, pois estão intimamente ligadas à cultura das práticas políticas mais amplas vigentes nas distintas sociedades, como o clientelismo, patrimonialismo, entre outras e, conseqüentemente, os desdobramentos dessas tantas práticas aplicadas no setor da radiodifusão. Além disso, a maioria das emissoras não comerciais surgiu 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 e não submetidas a mecanismos de transparência e *accountability*.

Nessa condição de origem, os sistemas de radiodifusão pública se estruturaram no subcontinente com base em duas tradições: a) sistema público associado aos setores educativo e cultural; e b) sistema público vinculado à agenda governamental e estatal. A vertente

educativo-cultural teve origem entre as décadas de 1920 e 1930 quando surgiram as primeiras emissoras educativas. As condições limitadas de desenvolvimento na América Latina contribuíam para a manutenção de índices restritos de alfabetização na região, com uma população formada por grupos étnicos de origem e conformação cultural bastante diferentes entre si. Pela abrangência e penetração social, o rádio oferecia uma nova possibilidade de alcançar, por meio de escolarização suplementar, públicos não atendidos pelo sistema escolar formal, além de colaborar para vencer as longas distâncias, superando problemas de comunicação em regiões de acesso restrito.

Esse vínculo original à idéia de superação do subdesenvolvimento é uma espécie de “mito fundador”⁴ do rádio educativo que inspirou / direcionou a maioria dos programas de educação a distância produzidos no Brasil, Colômbia, México, Bolívia e Venezuela a partir dos anos 50. Entendia-se que a solução para a pobreza social estava na modernização, isto é, na adoção das características e métodos de produção dos países desenvolvidos. Para multiplicar aceleradamente a produção e obter um rápido aumento nos índices de produtividade era imprescindível alfabetizar, elevar o nível educacional para facilitar a introdução de novas tecnologias. O rádio era considerado instrumento capaz de alargar o alcance da educação, por isso, durante décadas, temas relacionados ao ensino e à aprendizagem impregnaram as programações das emissoras radiofônicas. A partir da década de 60 o mesmo processo se repete nas primeiras emissoras de TV educativas que operam em instituições estatais, confessionais e universidades.

A vertente da radiodifusão pública vinculada à esfera governamental e estatal ocorre a partir da década de 1940 com a criação das chamadas “rádios nacionais”, emissoras que surgiram bem estruturadas tecnicamente, capazes de chegar a audiências em todo o território. A programação era constituída por noticiários (em especial aqueles relacionados a atos oficiais do Estado), programas culturais e musicais. Em termos de financiamento foram criadas considerando recursos do orçamento do governo. Ao longo do tempo, essas emissoras 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

⁴ “Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo” (CHAUI, 2000, p. 9).

participação da audiência etc. Por outro lado, emissoras identificadas como educativas (em especial as de rádio, veículo que segue como o de maior alcance no subcontinente) abandonaram os métodos clássicos das rádio-escolas para incorporar características comunitárias e outras possibilidades de promover a educação, de gerar influência política e de favorecer a inserção cultural das comunidades do seu entorno. Com o tempo, emissoras educativas e governamentais amargaram a perda gradual de audiência e de credibilidade. Nas décadas de 1980 e 1990 tiveram sua sustentabilidade ameaçada pela crise financeira mundial que impulsionou mudanças estruturais na definição do tamanho do Estado.

Em sua análise da situação da TV pública na América Latina, o pesquisador chileno Valério Fuenzalida (1998) aponta três razões estruturais para a crise: a) 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) a falta de sustentabilidade econômica, agravada pela estratégia de subsistir, ignorando os interesses da audiência e sem estabelecer mecanismos para diversificar o financiamento; c) a programação pouco atraente, que não seduz o grande público e a mantém restrita à audiência marginal. Segundo o pesquisador, no contexto da década de 1990, em que se desconfiava da capacidade administrativa do Estado, não havia respaldo político para propostas de investimento de dinheiro público em canais operados de modo ineficiente e com audiência insatisfatória.⁵

É preciso considerar também que no início do século XXI, com a ascensão ou reafirmação no poder de governos de partidos de esquerda, a exemplo de Brasil, Bolívia, Paraguai e Equador, comprometidos historicamente com grupos de defesa da democratização dos meios de comunicação, teve início o processo reorganização dos canais educativos, culturais ou estatais, aproximando-os de preceitos que os caracterizam como serviço público. Apesar das resistências e conflitos verificados em cada contexto nacional, é possível afirmar que existem tentativas consistentes de implantar mudanças – algumas tímidas e outras audazes – nos marcos normativos de vários países. A forma como esse processo de transformação 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.

⁵ O Chile é a única exceção na América Latina, ao manter um mercado de televisão construído de maneira bastante distinta dos outros países. O sistema foi público durante muito tempo. Ainda hoje a emissora pública Televisión Nacional de Chile (TVN) é uma forte concorrente na disputa pela audiência. A emissora é uma pessoa jurídica “autônoma do Estado”, e afirma não receber dinheiro público para o seu custeio: o canal a sustenta-se com as verbas de publicidade e serviços obtidas no mercado.

4. RESULTADOS PARCIAIS DA PESQUISA

Pela análise dos dados coletados e analisados até o momento foram observadas cinco tendências de mudanças na forma de organização, gestão, financiamento e controle social da radiodifusão pública em dez dos 12 países que integram a UNASUL.

4.1. Construção de novo marco regulatório

Verifica-se que há no subcontinente 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 indígenas⁶. 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* nº 26.522, em vigor desde 2009,⁷ 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 argentino Guillermo Mastrini⁸, 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

⁶ 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>

⁷ 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.

⁸ Em entrevista concedida a CNN em espanhol em 10.04.2012. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=oENxzcQ-DuE>

a direção apontada pelas discussões da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) realizada em 2009. 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.

4.2. 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, as emissoras 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 pública de radiodifusão tem sido o caminho adotado por alguns países para assegurar maior flexibilidade de gestão.⁹

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. Assim foi instituído o Sistema Público de Comunicação e implantada a Rede Nacional de Comunicação Pública¹⁰. Trata-se de uma empresa pública, organizada sob a forma de

⁹ 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.⁹

¹⁰ Atualmente a entidade 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

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 para 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 executiva¹¹. 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 rádio¹².

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 jurídica e patrimônio próprio, dotada de autonomia financeira, econômica, administrativa e de gestão. Na prática, a EPRTVEcuador possui estrutura e direção dependentes do governo.¹³ Já na Bolívia, o presidente Evo Morales criou, em 2009, a empresa Bolívia TV com o objetivo de recuperar o caráter governamental da emissora.¹⁴ 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.

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.

¹¹ 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.

¹² Lei de criação da EBC nº 11.652/2008.

¹³ Ministério 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-television-publicas.html>

¹⁴ 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 Bolívia 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/>

4.3. 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 consolidação da sua independência administrativa e intelectual do poder estatal (MENDELL e SALOMON, 2011, p.12-18). O ponto central é que os mecanismos de participação social e monitoramento sejam estabelecidos em lei para garantir que as emissoras públicas cumpram a missão de atuarem em defesa do interesse público com transparência.

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 com funcionamento garantido por lei. A existência formal de conselhos ou comissões em emissoras, especialmente os que contam com representação da sociedade e com garantia legal, já 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 outros¹⁵. Essas instâncias de participação enfatizam a importância do espaço para o exercício da cidadania ativa e responsável, em defesa da radiodifusão como de interesse público.

4.4. 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

¹⁵ No âmbito do funcionamento das emissoras verifica-se que, mesmo em países que não possuem órgãos consultivos ou agências, 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. São vários os formatos de participação, não há padronização e seu funcionamento depende do grau de mobilização em cada país. Caso exemplar é o da Colômbia que instituiu em lei a obrigatoriedade de um ouvidoria em todas as emissoras públicas e privadas de TV.

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. Estas podem ser identificadas em três vertentes de financiamento.

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*¹⁶, 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 último, surge a fórmula mista. Como exemplo citamos a TV Perú, a Rádio

¹⁶ 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.

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 do exterior, inclusive. Recorrer a patrocínio é fundamental, porque o orçamento do Tesouro 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 estatal¹⁷, documento elaborado pelo CONCORTV em 2009. O principal motivo é a escassez de investimento privado publicitário, 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.

4.5. 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 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

¹⁷Disponível em www.concortv.gob.pe/file/.../informe-final.pdf

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 *Lei Resorte*,¹⁸ talvez seja a proposta mais agressiva de investimento em produção independente na América Latina. Regulamenta questões relativas à produção, distribuição e veiculação de conteúdo de mídia de massa. A *Lei Resorte* estabelece ainda cotas de conteúdo nacional 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).

5. 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 atividade principal do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina é acompanhar movimentos, identificar avanços e recuos, verificar se existe e, nesse caso, qual é o marco conceitual que está sendo forjado no subcontinente. As informações aqui apresentadas são parciais e refletem a dinâmica de um sistema em construção e, como tal, sujeito a mudanças constantes. As cinco tendências de mudança identificadas nesta análise ocorrem de forma desigual na região. Vejamos.

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 podem ser alternativas à programação dos meios privados de comunicação, que controlam o mercado audiovisual apesar de os 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

¹⁸ Disponível em <http://www.leyresorte.gob.ve/leyresorte/100>

aproximem da missão e dos objetivos propostos pela UNESCO. A forma mais frequente de 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 o investimento 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 para o funcionamento das emissoras. 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

BENDIX, R. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: UnB, 1986.

BRAZ, R. *Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela*. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

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.

CHAUÍ, M. *Brasil – Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

FUENZALIDA, V. Situación de la televisión pública en América Latina. Lima. *Felafacs - Diálogos de la comunicación*, nº 53 dezembro, 1998.

GROTTI, D. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

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.

La Radio Educativa en America Latina. *Revista Tecnología y Comunicación Educativas*, ano 1, nº. 2, fev./abr, p. 29-34, 1986. Disponível em <http://investigacion.ilce.edu.mx/stx.asp?id=2322>

Public Broadcasting: Why? How? UNESCO, 2001. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>
