



## Observatório da radiodifusão pública na América Latina: balanço de um ano de atuação

Observatorio de la Radiodifusión Pública en América Latina

Observatory of Public Broadcasting in Latin America.

### **Nelia R. Del Bianco**

Professora da Universidade de Brasília, Brasil. Doutora em Comunicação pela ECA-USP e Pós-doutorado pela Universidade de Sevilha. Cofundadora do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina.  
E-mail: nbianco@uol.com.br

### **Carlos Eduardo Esch**

Professor da Universidade de Brasília, Brasil. Doutor em Sociologia e Ciências da Comunicação pela Universidade Complutense de Madri. Cofundador do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina.  
E-mail: caduesch@hotmail.com

### **Sonia V. Moreira**

Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, Doutora em Comunicação pela ECA-USP. Cofundadora do Observatório de Radiodifusão Pública na América Latina.  
E-mail: soniavm@gmail.com

## **RESUMO**

Este artigo traz um balanço sobre a atuação do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina durante um ano. Relaciona ações de acompanhamento de notícias, análises dos sistemas de radiodifusão e projetos de pesquisa em desenvolvimento. Apresenta uma síntese dos resultados parciais alcançados em investigações como mapeamento da estrutura de funcionamento e de gestão da radiodifusão pública; pesquisa de opinião com o objetivo de verificar o nível de satisfação do cidadão brasileiro em relação as rádios e TVs públicas; e análise de conteúdo da programação de emissoras no continente.

## **PALAVRAS-CHAVE**

radiodifusão pública, políticas de comunicação, programação, rádio e TV pública.

## **RESUMEN**

El artículo ofrece una visión general sobre las acciones del Observatorio de la Radiodifusión Pública en América Latina durante su primer año de funcionamiento. Relaciona las acciones de seguimiento de noticias, el análisis de los sistemas de radiodifusión y los proyectos de investigación en desarrollo. Presenta un resumen de los resultados parciales obtenidos en las investigaciones como el perfilamiento de las estructuras de operación y administración de la radiodifusión pública, una encuesta como el objetivo de verificar el nivel de satisfacción del ciudadano con respecto a la radio e televisión pública brasileña, y una análisis de contenido de las programaciones de las estaciones en el continente.

## **PALABRAS CLAVE**

Palabras-clave: radiodifusión pública, políticas de comunicación, programación, rádio y TV pública.

## **ABSTRACT**

This article provides an overview on the performance of one year of the Observatory of Public Broadcasting in Latin America. It reports actions such as follow-up news, analysis of broadcasting systems and research projects in development. It also summarizes the results attained in carried investigations, including a mapping of the structure of operation and management of public broadcasting; a survey aimed to verify the level of satisfaction regarding the Brazilian public radio and television, and content analysis of the programming in stations all over the continent.

## **KEYWORDS**

public broadcasting, communication policies, content, public radio and television

No final década de 90, registra-se no contexto ibero-americano a emergência de um novo tipo de organismo ou instituição direcionado(a) à observação e análise do comportamento de setores, atividades e serviços relacionados à informação, à comunicação e à cultura. Geralmente denominados como observatórios, esses organismos monitoram empresas em geral e instituições governamentais que desenvolvem um papel estratégico no acompanhamento de políticas públicas, na transmissão de comportamentos e valores ou monitoram a economia sob a perspectiva da produção, emprego e consumo. A emergência desses espaços de análise insere-se no âmbito de um movimento social mais amplo, no qual administrações públicas, organizações de caráter supranacional, instituições acadêmicas, sindicatos e fundações das mais variadas vertentes, criam instrumentos de acompanhamento de fenômenos sociais, tecnológicos e políticos de tipologias distintas com o objetivo de monitorar de forma sistemática o cotidiano e a evolução de discussões sobre setores e temáticas específicas.

No campo da comunicação, o monitoramento surge diante da preocupação com a capacidade dos meios massivos de influir no pensamento do público ao qual são dirigidos. Por essa razão, os observatórios se especializaram em organizar, classificar, quantificar e avaliar a abordagem que determinados temas ou questões sociais recebem na mídia.

Três temáticas têm dominado as análises dos observatórios conforme identificaram Albornoz e Herschmann (2006) em pesquisa destinada a conhecer o perfil e a atuação dos observatórios de informação, comunicação e cultura estabelecidos nas principais cidades de onze países ibero-americanos: a) os que são dedicados a avaliar as tendências das indústrias culturais e a colaborar na formulação de políticas culturais; b) os que acompanham o desenvolvimento da Sociedade da Informação e a implantação de novas tecnologias de informação e comunicação; e c) os observatórios direcionados a fiscalizar os conteúdos veiculados pelos meios de comunicação. Do conjunto analisado não foi encontrado observatório algum com foco exclusivo na radiodifusão pública, ainda que em alguns o tema chegou a ser abordado de forma transversal.

Com o propósito de cobrir essa lacuna, pesquisadores das universidades de Brasília e do Estado do Rio de Janeiro, autores deste artigo, criaram em 2011 o Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina com apoio da Fundação Ford<sup>1</sup>. Trata-se de um espaço público online ([www.observatorioradiodifusao.net.br](http://www.observatorioradiodifusao.net.br)), de tipo *think tank*, que promove discussões, análises e diagnósticos referentes aos avanços e impasses na estruturação e manutenção dos sistemas de radiodifusão pública na América Latina, utilizando para isso indicadores e ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo. Seu objetivo é tornar-se uma instância geradora de informações que subsidiem a academia, meios de comunicação e/ou organizações que atuam na área da comunicação ou tenham interesse em questões pertinentes à área, seja por meio de diagnósticos, notícias e pesquisas que promovam uma compreensão ampla, abrangente e realista do contexto legal, econômico e político da radiodifusão pública nos países da região.

Como espaço permanente de discussão *online*, o Observatório dispõe de ferramentas de compartilhamento de conteúdos, postagem de comentários, realização de enquetes e fóruns de discussão abertos aos interessados, além de realizar o acompanhamento diário de

<sup>1</sup> -Integram o Observatório os bolsistas de iniciação científica da Fundação Ford Beatriz Barbosa Libonati da Silva (UERJ), Daphne Arvellos Dias (UnB), Lorena Forti (UERJ), Monique Silva Rodrigues (UnB), Catarina Cristina Ribeiro, (UnB), Nathália Koslyk Pontes (UnB) e Priscila Raquel Crispi Viegas (UnB) e a bolsista de iniciação científica do CNPq Lorena Forti.

fatos e notícias sobre o tema. Ao mesmo tempo em que acompanha e analisa notícias, o Observatório mantém uma biblioteca online com referências sobre mais de 200 títulos entre artigos, livros, teses e dissertações publicados na área.

No período compreendido entre 2011 e 2012, o Observatório publicou mais de 250 notícias referentes a temas diversos, entre os quais: estratégias de expansão dos canais de rádio e TVs, mudanças no marco legal do setor em vários países, digitalização da transmissão de canais públicos, constituição de novos mecanismos de financiamento do sistema público, renovação da programação com lançamento de editais de produção, coberturas jornalísticas especiais e reestruturação administrativa e de gestão de emissoras.

A criação desse espaço de discussão foi motivada pela percepção de que estavam em andamento mudanças no cenário da radiodifusão pública do continente desencadeadas a partir da ascensão ou reafirmação no poder de governos de partidos de esquerda nas duas últimas décadas. Em geral, são governos que buscam promover 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 desses governos é a postura contrária à política neoliberal da década de 90, seja na condução da economia ou na forma de gestão da estrutura estatal. Na elaboração e consecução de políticas públicas, esses governos fazem uso de mecanismos de consulta aos cidadãos, tais como consulta pública, plebiscito e referendun popular (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 pode dar 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.

## **Pesquisas em andamento**

Um dos objetivos do Observatório da Radiodifusão Pública é promover reflexão contínua sobre as características conceituais que marcaram a institucionalização e o funcionamento das emissoras públicas na América Latina, considerando as múltiplas características culturais e políticas do continente. Para cumprir esse objetivo tem realizado um conjunto de pesquisas qualitativas e quantitativas sobre o setor, conforme destacado a seguir.

### **1. Marco conceitual dos sistemas públicos de radiodifusão latino-americanos.**

Avalia os sistemas de radiodifusão pública dos países que integram a Unasul<sup>2</sup>, com suas respectivas emissoras de rádio e televisão, visando identificar modelos de gestão, formas e fontes de financiamento, processos de produção e distribuição de conteúdos, além de verificar a existência de mecanismos de participação da sociedade na gestão e avaliação

2 - Fazem parte do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai, Suriname e Venezuela.

da qualidade da programação. Para essa análise, tomou-se como referência os princípios estabelecidos pela Unesco (2001) que definem as características fundamentais que devem 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.

3 - Embora se possa atribuir às 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 – algumas vezes se apropriam do espectro de radiodifusão comunitária com outras finalidades que não sejam o interesse da comunidade na qual está inserida.

4-Não fazem parte desta amostra Suriname e Guiana.

5-O Observatório da Radiodifusão Pública traz uma análise do sistema de cada país com suas respectivas emissoras na seção 'países'.

A partir dessa referência foram analisadas normas, leis e diretrizes que constituem o marco regulatório da mídia pública em cada país. Dentro de cada sistema foram estudadas ainda 140 emissoras classificadas como públicas, selecionadas a partir dos seguintes critérios: a) as 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) as que recebem financiamento público<sup>3</sup>. No período de 2011-2012, a análise abrangeu a totalidade das rádios e TVs públicas de 10 dos 12 países da Unasul<sup>4</sup>, com exceção do Brasil que, por possuir o maior número de emissoras, o mapeamento alcançou até 2012 um terço das rádios (80) e dois terços das TVs (35)<sup>5</sup>.

## **2. Cidadão e meios públicos no Brasil.**

Pesquisa de opinião com o objetivo de verificar o nível de satisfação do cidadão brasileiro em relação às emissoras públicas de rádio e televisão. Faz um levantamento de distintas posturas e opiniões da audiência sobre o perfil da programação, avalia o funcionamento, o financiamento e a qualidade da produção das emissoras públicas. A investigação é realizada pela Internet de modo que ouvintes e telespectadores, de qualquer parte do país, possam participar acessando o link: <https://pt.surveymonkey.com/s/cidadaoemeiospublicos>. Trata-se de um estudo inédito e de caráter aprofundado, o primeiro do gênero com abrangência nacional, com questionário contendo mais de 30 perguntas sobre o tema. A meta é conseguir a participação de 2.500 ouvintes/telespectadores até o final de 2014.

## **3. Diversidade e processos participativos em emissoras públicas de rádio e TV**

Análise da ecologia de mídia, da diversidade de princípios e de programação dos sistemas midiáticos identificados como públicos. Trata-se de um estudo de campo (observação e análise de extratos da programação) em que se verifica como as emissoras identificadas como públicas “praticam” a diversidade nas suas produções. Aspectos da produção de emissoras da Argentina, Colômbia, Equador e Venezuela foram analisados em 2012. A pesquisa será estendida aos demais países em 2013.

#### *4. Mapeamento das condições técnicas de funcionamento de rádios públicas e sua adaptação ao digital*

6-Ver resultado da pesquisa em BIANCO, N.R.D e ESCH, C.E. Rádios Públicas Brasileiras: condições de funcionamento, gestão e adaptabilidade à tecnologia digital. Anuário Internacional de Comunicação Lusófona 2012, nº 10, p. 85-99. Disponível em <http://www.anuariolusocom.blogspot.com.es/>

A pesquisa realizada em 2011 mapeou as condições de funcionamento, financiamento e gestão de 51 das 80 emissoras de rádios públicas brasileiras associadas a ARPUB - Associação das Rádios Públicas do Brasil. Foram avaliados impasses e oportunidades que impactam na sustentabilidade dessas emissoras frente aos desafios que se apresentam com a digitalização da transmissão e a convergência midiática. Observou-se que o setor está em processo de reorganização impulsionado, em parte, pelas mudanças na forma de gestão no âmbito das rádios sob controle do governo federal<sup>6</sup>.

#### *5. Acervo de áudio das rádios públicas do Brasil*

Em parceria com Associação das Rádios Públicas do Brasil (ARPUB), o Observatório realizou em 2012 um mapeamento dos acervos de áudio das rádios públicas brasileiras, visando saber que tipo de material possuem armazenado e qual a política para sua preservação e manutenção. Com a pesquisa, obteve-se um diagnóstico sobre a situação atual dos acervos que fornecerá subsídios à elaboração futura de um projeto nacional de recuperação e digitalização da memória produzida pelo rádio público. Participaram da investigação 51 das 80 emissoras associadas à ARPUB.

#### *6. Radiodifusão pública e os desafios da comunicação digital*

As mudanças ocorridas no panorama audiovisual nos últimos anos em nível mundial, com o desenvolvimento das tecnologias digitais, das plataformas de propriedade pagas e dos novos serviços de comunicação online, também têm afetado o tradicional duplo sistema de radiodifusão e a concorrência editorial (em termos de qualidade e diversidade dos conteúdos), tornando necessário aos organismos de radiodifusão públicos e privados diversificar as suas operações e encarar novas plataformas de distribuição. Toby Mendell (2011, p.19-20) sugere que, com o uso de novas plataformas digitais, os meios públicos possam constituir um espaço de credibilidade e confiabilidade e desempenhar o papel de construir pontes em meio à fragmentação da mídia. Significa utilizá-las para aumentar a acessibilidade dos seus serviços para oferecer novas opções, incluindo os serviços de mídia interativos, de modo a alcançar todos os públicos e, em particular, os jovens. O Observatório já fez um primeiro mapeamento sobre o uso de plataforma multimídia (site, redes de sociais, canais de interatividade e interação) em 140 rádios e TVs. Em 2013 pretende aprofundar a análise para entender como as emissoras aproveitam o ambiente digital para ampliar a prestação de serviços e cumprir suas competências como serviço público.

## **O cenário contemporâneo da radiodifusão pública**

Os resultados parciais das pesquisas em andamento e o acompanhamento diário de notícias sobre o setor permitem evidenciar cinco aspectos que caracterizam a transformação dos sistemas de radiodifusão, que evoluem de uma perspectiva marcada pelo caráter educativo/cultural/governamental para uma noção de serviço público (BIANCO, ESCH E MOREIRA, 2012). Entre os principais pontos destacam-se os listados a seguir.

### *1. Radiodifusão pública é uma novidade na América Latina*

O estudo sobre marco conceitual que preside os sistemas públicos de radiodifusão indica que a noção de radiodifusão pública, de acordo com as características apontadas pela UNESCO, ainda é uma novidade e um desafio para grande parte da América Latina. Para mudar é preciso enfrentar o passado, considerando que 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, pela não submissão a mecanismos democráticos de transparência e accountability. Na América Latina, os sistemas de radiodifusão não comercial têm sido estruturados com base em duas tradições: 1) associado à noção de educativo e cultural; e 2) vinculado à agenda governamental e estatal. As emissoras educativas inicialmente tiveram como foco oferecer 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. Passada essa fase, dedicaram-se ao conteúdo cultural e musical. As emissoras estatais, dependentes de recursos do orçamento do Estado para o seu funcionamento, converteram-se em porta-vozes de governos e foram, em muitos casos, utilizadas como meio para atingir fins políticos ou promover autoridades. 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.

Essa herança é a parte mais difícil de transformar no momento, em que pesem iniciativas de aproximação dos princípios da radiodifusão pública em alguns países, entre os quais Brasil, Argentina, Equador, Colômbia e Chile. Ocorre que as 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 propostas de investimento de dinheiro público em canais operados de modo ineficiente e com audiência insatisfatória. Em consequência, as emissoras passaram a enfrentar, em diferentes graus a depender do país, uma crise estrutural decorrente de diversos fatores, como aponta o pesquisador chileno Valério Fuenzalida (1998): a) má administração industrial/empresarial em consequência de uma direção executiva sujeita à interferência política que gera descontinuidade

de metas, com 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, não renova a audiência e a mantém restrita à um caráter marginal.

Outro aspecto a ser considerado é a posição marginal que as emissoras educativas e governamentais ocuparam historicamente como parte do sistema de radiodifusão. Na maioria dos países da América Latina, o sistema é dominado por uma mídia comercial forte, influente, concentrada nas mãos de poucos e que detém a maior parcela da publicidade tanto da iniciativa privada como da estatal. As emissoras públicas – que poderiam atuar por complementaridade, oferecendo conteúdos para audiências negligenciadas pela mídia comercial, distinguindo-se pela diferenciação da programação, pluralismo de ideias e produção jornalística independente – acabaram sendo marginalizadas seja pela falta de investimentos para renovação de sua produção ou pela instrumentalização política de governos. Com o tempo, a maioria ficou estigmatizada como sinônimo de programação de baixa qualidade técnica, sem atrativos e oficialista.

## *2. Radiodifusão pública é um conceito em construção na América Latina*

A partir das pesquisas realizadas é possível identificar um conjunto de iniciativas que visa enfrentar esse passado de atrelamento governamental e aproximar as emissoras do sistema da noção de público. As cinco tendências de mudança identificadas nesta análise ocorrem de forma desigual na região (BIANCO, ESCH E MOREIRA, 2012), considerando:

### *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 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. São exemplos dessa iniciativa: i.) a nova lei de telecomunicações da Bolívia (2011) reserva para o Estado 33% do espectro eletromagnético, outros 33% para o setor privado e 34% para organizações sociais e indígenas<sup>7</sup>; ii.) na Argentina, a *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522*, em vigor desde 2009<sup>8</sup>, estabelece 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 Mastrini<sup>9</sup>, mas significa que uma em cada três licenças para explorar um canal ou frequência deverá ser destinada ao setor das organizações sociais; iii) Desde 2009 tramita na Assembleia Nacional Equatoriana o texto de nova Lei de Meios que prevê a regulação das frequências, com a distribuição de forma equitativa de 33% entre os setores público, privado e comunitário. Proposição nesse sentido também está em discussão no Uruguai desde 2012.

7 -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>

8-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.

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

*b) Mudanças na natureza jurídica das emissoras*

10-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.

11- 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.

12-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.

13 -Lei de criação da EBC nº 11.652/2008.

14-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-n-publicas.html>

A maioria das emissoras de rádio e TV públicas em funcionamento na América Latina está vinculada ao aparato estatal, de forma direta ou indireta, ou seja, subordinada 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. 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 as 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<sup>10</sup>. A experiência 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 buscava se autofinanciar. 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.

A constituição de empresas públicas tem sido uma oportunidade para se fazer o reordenamento jurídico de emissoras estatais em alguns países. No caso brasileiro, por exemplo, a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC foi a alternativa encontrada para unificar e gerir, sob controle social, as emissoras federais existentes<sup>11</sup>. 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>12</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>13</sup>.

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, embora seja denominada como pública, a EPRTVEcuador possui estrutura e direção ainda dependentes do governo<sup>14</sup>.

Na Bolívia, o presidente Evo Morales criou em 2009 a empresa Bolívia TV com o objetivo de recuperar o caráter governamental da emissora<sup>15</sup>. A decisão foi estratégica, para fazer

15- 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.boliviavt.bo/>

16-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.

17-Ley 335, de 1996, que modifica parcialmente a Ley 14 de 1991 e a Ley 182 de 1995, ao criar a TV privada na Colômbia. 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).

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 S.E.). Encarregada de gerir os canais estatais, a TV Pública Canal Siete e a Rádio Nacional, a RTA S.E. é empresa pública mas 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 ainda não está totalmente disseminada na América Latina como prática que permite a consolidação da independência administrativa e intelectual de emissoras em relação ao poder estatal. Pela análise realizada, pode-se observar que os mecanismos de monitoramento e acompanhamento pelo público – ouvidorias, conselhos, clube de ouvintes, canal de atendimento ao ouvinte – estão em funcionamento apenas em 34% das TVs e 22% das rádios entre as 140 emissoras analisadas pelo Observatório<sup>16</sup>. Caso exemplar é o da Colômbia, que instituiu em lei a obrigatoriedade de uma ouvidoria em todas as emissoras públicas e privadas de TV<sup>17</sup>. Especificamente para o sistema de comunicação com o cidadão em 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 como linha telefônica gratuita, chat, correio eletrônico e caixa postal. Pelas regras ficou estabelecido o prazo de 10 dias para resposta às demandas encaminhadas pela audiência.

No Brasil, a ouvidoria da EBC destaca-se pela organização e por ter 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, têm 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 coleta 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.

Além desses mecanismos internos é preciso garantir estruturas de participação pública na definição de políticas amplas para o setor. Alguns avanços foram identificados na América Latina, seja por meio da criação de agências reguladoras ou conselhos consultivos e deliberativos com representação de segmentos da sociedade. A configuração desses

mecanismos varia de acordo com o grau de evolução do países. Há os que são meramente consultivos e outros de natureza deliberativa e/ou de fiscalização. Varia também o tipo de atuação – desde aqueles que são independentes e autônomos aos que são vinculados ao Estado. São exemplos: i) Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos – criado em 2009 na Argentina, composto por 16 membros, sendo seis representantes do governo, sua missão é fiscalizar o cumprimento dos objetivos da Rádio e TV públicas; ii) *Consejo Consultivo de Rádio Televisión de Perú (CONCORTV)* – criado em 2004, possui nove integrantes e conta com apenas um representante do governo. Funciona como organismo autônomo e independente que contribui com o desenvolvimento da radiodifusão e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade; iii) O *Consejo Nacional de Televisión (CNTV)* do Chile opera desde 1970. É constituído por 11 membros, sendo que o Presidente do Conselho é nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado. Como órgão constitucional independente possui personalidade jurídica própria e atua na fiscalização dos serviços de TV, inclusive exerce vigilância sobre o conteúdo da programação.

A criação de órgãos consultivos ou agências de monitoramento representa um avanço no modelo tradicional de radiodifusão pública, mas chama atenção o fato de que em parte deles a autonomia é relativizada pela forte presença do governo.

#### *d. Diversificação das fontes de financiamento*

O ponto mais frágil dos sistemas de radiodifusão pública na América Latina 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 parte da população, que considera abusiva a cobrança de taxas ou o aumento de impostos. Uma dessas experiências é a criação de fundos público formados a partir da cobrança de taxações de segmentos econômicos. Um exemplo é o da Argentina: a Rádio e Televisión Argentina Sociedad del Estado - RTA S.E. 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 Colômbia). Na Venezuela, o financiamento do sistema se dá através do *Fondo de Responsabilidad Social*<sup>18</sup>, criado a partir da *Ley de Responsabilidad Social* de 2001, 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) quando aprovou a lei de criação da EBC. Desde a sua criação em 2008, no entanto, a contribuição nunca pode ser aplicada na EBC porque sua constitucionalidade está sendo questionada na justiça pelas empresas de telecomunicação do país.

Outra alternativa é o sistema de autofinanciamento pela publicidade nos moldes do que é aplicado no Chile, sempre apontado como alternativa à manutenção da independência

18-O Fondo de Responsabilidad Social tem como objetivo financiar projetos de desenvolvimento e promoção da produção nacional, formação de produtores nacionais de obras audiovisuais em 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.

de governos. No entanto, desde 2008 se discute no Senado daquele país um projeto de lei que permita à TVN (Televisión Nacional de Chile) receber recursos do Estado para garantir o cumprimento de sua missão de canal público, impedindo-a de se equiparar aos demais veículos comerciais.

Na linha da diversificação das fontes de financiamento, a TV Perú, a Rádio Nacional e a Rádio La Crónica contam com patrocinadores e usam a publicidade de forma complementar, sem uma tática agressiva de marketing. Seguindo esta tendência, as recém-criadas Empresa Pública Televisión y Radio de Ecuador E.P. e a TV Pública del Paraguay também 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 complementar a programação oferecida pelas emissoras comerciais. A manutenção de 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. O uso de fundos distribuídos por meio de editais tem sido uma das maneiras de democratizar o acesso aos recursos públicos por parte dos produtores independente, porque abre a possibilidade para a participação de vozes diferentes em produções que explorem linguagem e conteúdos distintos.

No Brasil existe um conjunto expressivo de programas de fomento à produção audiovisual em nível nacional e regional. No âmbito nacional, o incentivo mais conhecido 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 Rádio y Televisión da Venezuela, conhecida como *Ley Resorte*<sup>19</sup>, talvez seja a proposta mais agressiva de investimento em produção independente na América Latina. Regulamenta questões relativas a produção, distribuição e veiculação de conteúdo de mídia de massa. A Ley 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 são de programas viabilizados por produtores independentes (BRAZ, 2010, p. 190-192).

Ao lado dos fundos e incentivos direcionados à produção, uma parte das TVs públicas

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

passaram por mudanças significativas, na última década, especialmente na renovação de equipamentos de produção e transmissão e na reorganização da grade de programas. Exemplo disso podem ser vistos na TV Pública Argentina, TV Señal Colômbia, Ecuador TV e TV Brasil.

A partir da análise da grade de programação, Moreira, Forti e Libonati (2012) identificaram que uma parte significativa das emissoras de TV da América Latina tem priorizado conteúdos infanto-juvenil; dramaturgia, englobando cinema e documentários; cultura, educação, meio ambiente e ciências; jornalismo e esporte cidadania e direitos humanos; e programação religiosa. Essa produção está direcionada a oferta de conteúdos que defendem a valorização da identidade nacional, o pluralismo de ideias e opiniões, a cultura de paz, a proteção ao meio ambiente, respeito a dignidade de pessoas, proteção a família e ao desenvolvimento sustentável. Há uma nítida preocupação desses veículos em estar presente em todo o território com critérios de qualidade e equilíbrio entre informação, formação e entretenimento.

Em que pese os esforços em oferecer diversidade de conteúdo nem todos os países conseguiram criar canais próprios para veicular notícias institucionais e ainda ocupam espaço na grade de programação de TVs denominadas como públicas que deveriam seguir os princípios de independência e pluralismo. É o caso da Ecuador TV, que possui um programa próprio do presidente da República, e da TV Pública da Argentina, que veicula programa sobre as atividades e serviços do exército argentino. Distinguem-se desse cenário, a Colômbia e o Brasil. Ambos constituíram canais institucionais de TV próprios vinculados ao poder executivo para transmissão de atos oficiais, programas de autoridades, além de noticiários, reportagens, documentários e séries. No caso brasileiro, algumas produções podem ser divididas nas temáticas: educação, saúde, empreendedorismo, cultura, desenvolvimento e sustentabilidade, além de oferecer prestação de serviços.

Observa-se, ainda, esforços das emissoras de rádio e TV públicas no sentido de produzir jornalismo de qualidade e equilibrado, deixando de lado o ranço da cobertura governista que historicamente caracterizou as emissoras estatais. Há emissoras que estabeleceram esse compromisso por meio da divulgação de guias editoriais, a exemplo da Ecuador TV e da TV Brasil. A EBC tem lançado documentos de orientação aos jornalistas para realização de coberturas específicas, a exemplo da eleição para presidente da república e prefeitos municipais<sup>20</sup>. As rádios públicas seguem nesse processo de mudança a clássica segmentação, dividindo-se entre as de conteúdo informativo e jornalístico e aquelas que possuem foco na programação musical/cultural, abrangendo do clássico ao popular.

### *3. Superação do “passivo simbólico”*

Os dados parciais da pesquisa “Cidadãos e Meios Públicos” indicam que o maior desafio da radiodifusão pública esteja em mudar a percepção ou imagem que se cristalizou no público em relação às emissoras de rádio e TV. É notória a desconfiança do cidadão para tudo o que é público, invariavelmente associado às estruturas estatais de governo. E a percepção que se tem o estatal é alimentado por vivências cotidianas do cidadão marcada

20-EBC divulga como será a cobertura das eleições 2012. Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina, disponível em [http://www.observatorioradiodifusao.net.br/index.php?option=com\\_t&view=article&id=1066:ebc-divulga-como-sera-a-cobertura-das-eleicoes-2012&catid=50:destaques&Itemid=366](http://www.observatorioradiodifusao.net.br/index.php?option=com_t&view=article&id=1066:ebc-divulga-como-sera-a-cobertura-das-eleicoes-2012&catid=50:destaques&Itemid=366)

pelos distintas formas 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. A associação do estatal a algo ruim também impregna a visão de radiodifusão pública.

Em uma análise primária dos dados obtidos até o momento, os respondentes da nossa pesquisa têm se manifestado de modo muito mais conceitual e idealizado, situando a perspectiva que possuem das rádio e TVs públicas a partir das funções eles gostariam e acreditam que deveriam ser exercidas e desempenhadas por estes meios. Essas posturas podem ser sintetizadas por manifestações como estas: a) "...os meios públicos deveriam ser instrumentos originais de comunicação que ajam conforme interesse público, coisa difícil no nosso país...; b) "...devem ser espaços onde a voz comunitária tem espaço. Ou melhor, onde a mídia se volta para produção de conteúdo que enriqueça a sociedade... c) "...na minha maneira de ver deveriam ser emissoras que veiculam programações alternativas às já exibidas nos veículos de comunicação abertos e por assinatura; d) "...deveriam ser lugares de liberdade de expressão e de criatividade..."

Mas há um segundo grupo de manifestações dentro da pesquisa que revela uma visão negativa, representada por um conjunto de manifestações que critica os meios públicos em duas dimensões. A primeira, de natureza eminentemente política: a) "...lugar de politicagem do governo..."; b) "...lugar de propaganda descarada dos governos..."; c) "...programação direcionada para o governante do momento. Rabo preso..."; d) "...são governistas ao extremo, menos públicas..."; e) "...apesar de públicas, são emissoras controladas pelo governo...". A segunda dimensão da crítica apresentada pelos participantes é referenciada em aspectos como a qualidade de produção e de linguagem dos programas veiculados: a) "...uma coisa chata e maçante..."; b) "...com má qualidade da programação..."; c) "...grade de programação com pouca diversidade de programas; pouco investimento..."; d) "...as rádios públicas não se mostram convidativas aos ouvintes na forma como são feitas e na forma como são transmitidas (...), já as televisões públicas atendem apenas a interesses específicos dos espectadores, e por isso acabam sendo acessadas somente e apenas quando há algum interesse muito pontual".

Essas primeiras manifestações indicam a existência de um enorme "passivo simbólico" dos meios públicos no Brasil e, até mesmo, nos demais países do continente americano. Essa ideia é baseada no interacionismo simbólico (BLUMER, 1982): o ser humano é concebido como um ser que age no presente, sendo influenciado não só pelo o que aconteceu no passado, mas também pelo que acontece no momento em que interage com aquele objeto simbólico. Os significados que o homem constrói são, portanto, produtos simbólicos que surgem da interação. Ou seja, o significado é decorrente da interação dos elementos envolvidos no processo social. No passado foi cristalizada uma ideia negativa da radiodifusão pública, pelos motivos históricos anteriormente apontados, que interage com o momento presente, uma imagem da qual as pessoas parecem não querer atualizar com base na percepção de que algo está mudando. É de tal forma poderosa essa visão negativa que ela as impedem de entrar em contato com a renovação da programação das emissoras de rádio e TV de modo positivo, levando a pré-julgamento: "...eu não conheço muito bem

essa área e não vejo muitas dessas TVs, mas se for público, com certeza é chato”.

Com base nessas primeiras impressões, o Observatório iniciou uma reflexão sobre os desafios que se apresentam perante a mídia pública nacional para enfrentar as complexas circunstâncias históricas, culturais, econômicas e políticas que contribuíram para a manutenção desse passivo simbólico. Nesse sentido, também interessa elaborar análises sobre as estratégias de enfrentamento desse problema por parte de todos os setores relacionados com as emissoras de rádio e televisão do país que tenham função pública.

### **Anotação final**

Para a equipe do Observatório tem sido desafiador estabelecer um marco conceitual que fundamente a radiodifusão pública no continente em processo de transformação, cujos contornos ainda aparecem indefinidos a considerar que se trata de um processo histórico amplo e complexo. Optou-se por realizar essa análise não a partir de um modelo exógeno ideal de sistema público, a exemplo de BBC e do PBS, mas promover um levantamento de como as entidades públicas do continente ligadas à radiodifusão estão se posicionando como organismos públicos na apropriação e reelaboração dos princípios tradicionais que pautam a noção de "mídia pública" definidos pela UNESCO. O trabalho tem sido conduzido na expectativa encontrar parâmetros comuns que contribuam para a identificação de características peculiares às emissoras públicas, sempre deixando espaço para as respectivas e devidas distinções culturais de cada ambiente nacional.

O avanço das pesquisas permitirá estabelecer em médio prazo indicadores que possam medir o grau de proximidade dos sistemas de radiodifusão dos princípios consagrados pela UNESCO como característicos de mídia pública. Fazê-lo neste momento sem entender as mudanças em curso poderia significar uma incompreensão da natureza processual que marca a construção de políticas de comunicação na região.

### **Referências Bibliográficas**

ALBORNOZ, Luis e HERSCHMANN, Micael. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *E-compós*, v. 7, 2006. Disponível em <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/issue/view/7>.

BIANCO, N. R. D., ESCH, C. E., MOREIRA, S. V. Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Estudos em Comunicação*, v. 12, p. 155-181, 2012.

BLUMER, H. . El interaccionismo simbólico: perspectiva y método. Barcelona: Hora, 1982.

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.

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

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.

MOREIRA, S. V., FORTI, L., LIBONATI, B. Diversidade e processos participativos em emissoras públicas de rádio e TV. XI Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación – ALAIC. Montevideo, maio, 2012.

RODAS, Germán. Reforma o revolución: ¿un debate indispensable en America Latina? In RODAS, G (org.). America 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>