

MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA RADIODIFUSÃO PÚBLICA DA AMÉRICA LATINA

CHANGES AND PERMANENCE IN PUBLIC BROADCASTING IN LATIN AMERICA
CAMBIOS Y CERTEZAS EN LA RADIODIFUSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Nelia Rodrigues Del Bianco

■ Jornalista, professora da Faculdade de Comunicação da UnB. Pós-Doutora em Comunicação pela Universidade de Sevilha (2008). Doutora em Comunicação pela Universidade de São Paulo (2004). Atualmente é vice-presidente da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (2008-2011) e Vice-Diretora da Faculdade de Comunicação da UnB (2007-2011 e 1994 a 1997). Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação UnB vinculada à linha de pesquisa Políticas de Comunicação e da Cultura. Co-fundadora do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina.

■ E-mail: nbianco@uol.com.br.

Carlos Eduardo Machado da Costa Esch

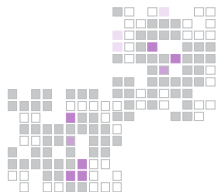
■ Jornalista, professor da Faculdade de Comunicação da UnB. Mestre (DEA) e Doutor em Sociologia e Ciências da Comunicação pela Universidade Complutense de Madri/Espanha (2002 e 2004). Integra o Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Coordena a Linha de Pesquisa em Políticas de Comunicação e de Cultura. Co-fundador do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina.

■ E-mail: caduesch@hotmail.com

Sonia Virginia Moreira

■ Jornalista, professora e pesquisadora de jornalismo, radiodifusão e comunicação internacional. Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (1999). Professora adjunta da Faculdade de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É integrante do corpo docente do Departamento de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UERJ, do Conselho Curador da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) e do Conselho Científico da Sociedade Brasileira de Pesquisadores de Jornalismo (SBPJOR). Coordenou no Brasil o projeto de pesquisa comparada internacional Worlds of Journalisms (2007-2009). Co-fundadora do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina.

■ E-mail: soniavm@gmail.com.



RESUMO

Apresenta mapeamento das mudanças na radiodifusão pública na AL desde a ascensão de governantes eleitos com a bandeira de justiça social. O mapeamento é baseado em quatro estudos realizados entre 2011-2014: avaliação do marco regulatório do sistema em países da UNASUL; análise do perfil de 140 emissoras públicas; pesquisa de opinião sobre o consumo dessa mídia; e análise do noticiário sobre o tema. Foram identificadas cinco tendências de mudanças: revalorização da radiodifusão pública; reorganização de canais; institucionalização de conselhos e ouvidorias; reconfiguração do modelo de financiamento; e reestruturação da programação. Paralelamente, alguns aspectos resistem às alterações como a cultura da gestão burocrática e a dificuldade em promover interação entre audiências e programação.

PALAVRAS-CHAVE: RADIODIFUSÃO PÚBLICA; POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO; REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO.

ABSTRACT

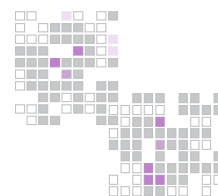
This article features the mapping of the changes observed in public broadcasting in Latin America right from the ascension of government authorities carrying a banner of social justice. The mapping is based on four studies conducted from 2011 to 2014: assessment of the regulatory system in the countries of the UNASUR (Union of South American Countries); the analysis of the profile of 140 public radio broadcasters; the results of a survey of public opinion on the consumption of this media; and analysis of the news concerning the topic. Five trends of change were identified: upgrading of the public broadcasting services; better organization of the channels; institutionalization of councils and ombudsman services; reconfiguration of the funding model; existence of programming restructure. In parallel, certain aspects are resistant to the alterations such as the bureaucratic management culture and the difficulty to promote interaction between the audiences and the radio programming.

KEYWORDS: PUBLIC RADIO BROADCASTING; COMMUNICATION POLICIES; COMMUNICATION REGULATIONS.

RESUMEN

Ofrece una cartografía de los cambios en la radiodifusión pública en América Latina desde la ascensión al poder de gobernantes electos con la bandera de la justicia social. El análisis se basa en cuatro estudios realizados entre 2011-2014: evaluación del sistema regulatorio en los países de la UNASUR; perfil del análisis de 140 emisoras públicas de América Latina; encuesta sobre el consumo de este medio de comunicación; y el análisis de las noticias sobre el tema. Se identificaron cinco tendencias de cambios: la revalorización de la radiodifusión pública; reorganización de los entes y de sus canales; institucionalización de los consejos y de los defensores del oyente y del espectador; reconfiguración del modelo de financiación; y la reestructuración de la programación. Al mismo tiempo, algunos aspectos se resisten al cambio como la cultura de la gestión burocrática y la dificultad en la promoción de la interacción entre el público y la programación.

PALABRAS CLAVE: RADIODIFUSIÓN PÚBLICA; POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN; REGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN.



1. Introdução

A ascensão ao poder de governos oriundos de partidos de esquerda em quase toda a América Latina, a partir do final da década de 90, impulsionou a adoção de medidas de revalorização do papel do Estado em alguns setores, como a comunicação, constituindo assim uma onda de mudanças políticas que tem operado, de maneira geral, no sentido contrário daquelas adotadas em princípios da ideologia neoliberal. Muitas de suas ações são motivadas pela filiação histórica dessas lideranças à luta pela democratização ou defesa de segmentos da sociedade marginalizada (Coutinho, 2006, p.118).

Em geral são governos que apresentam um grande dinamismo político e, em muitos casos, se encontram em fase de experimentação ao buscarem promover rupturas com algumas práticas tradicionais e conservadoras. Para isso, tem procurado impulsionar políticas públicas ancoradas em ações inclusivas e afirmativas de direitos políticos, econômicos, sociais e culturais de distintos segmentos sociais historicamente marginalizados no contexto continental¹. Um dos aspectos mais destacados foi a abertura de espaço à participação de atores sociais que, por vezes, têm protagonizado a luta por controle de determinados recursos (petróleo, gás, água, minérios etc.) – tratados como um patrimônio do povo. A participação ativa desses segmentos sociais tem exigido também mudanças profundas na estrutura social e de poder, incluindo um dos setores mais resistentes a modificações: o da comunicação.

Países como Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela e Bolívia alteraram, na última década, marcos regulatórios com dispositivos que confrontam a tradição histórica de concentração dos meios de comunicação. A política de comunicação desses

governos tem sido constituída pela reestruturação e revalorização dos meios públicos; pela criação de novos canais de televisão nacionais e transnacionais; pela redefinição de marcos regulatórios para o funcionamento das mídias; apoios às mídias comunitárias; pelo fomento à produção cultural e retomada da produção independente audiovisual (Moraes, 2009).

Este artigo traz um mapeamento das principais mudanças em curso na radiodifusão pública na América Latina desde a ascensão de governantes eleitos a partir de propostas de revalorização da justiça social. Os dados obtidos são originários de quatro pesquisas do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina² realizadas no período de 2011-2014: a) avaliação dos sistemas de radiodifusão pública dos países que integram a UNASUL³ a partir de normas, leis e diretrizes que constituem o marco regulatório da mídia pública em cada país, com o propósito de identificar modelos de gestão, formas e fontes de financiamento, processos de produção e distribuição de conteúdos, a existência de mecanismos de participação da sociedade na gestão e avaliação da qualidade da programação; b) análise do perfil institucional, organizacional e de conteúdo de 140 emissoras classificadas como públicas⁴; c) pesquisa de opi-

² 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* bilíngue (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.

³Fazem parte do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai, Suriname e Venezuela.

⁴ Embora se possa atribuir às emissoras comunitárias o caráter público, elas não constituem parte desse estudo por entender que 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

¹ É o caso da adoção de programas de transferência direta de renda com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social. Na elaboração e consecução de políticas públicas fazem uso de mecanismos que buscam favorecer a participação dos cidadãos, tais como consulta pública, plebiscitos e referendums populares (Rodas, 2009, p.55-7).

não sobre o consumo dessa mídia no Brasil e d) análise do noticiário sobre o segmento em publicações especializadas e mídia tradicional.

Para esta análise, tomaram-se como referência os princípios propostos 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 idéias 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.

As pesquisas realizadas permitiram identificar cinco tendências de mudanças no âmbito da radiodifusão pública na América Latina. Entende-se que vão além do aspecto conjuntural e tem potencial para se tornarem estruturais. Em quase todos os casos, as alterações são resultantes de decisões políticas dos governos e foram institucionalizadas na forma de leis, decretos e normas. Há indicativos

cidadão a meios de comunicação. No entanto, ocorre que indivíduos e instituições tem se apropriado do espectro de radiodifusão comunitária com outras finalidades como de caráter político, religioso ou até mesmo comercial.

Quadro 1. Redistribuição do espectro a partir de alterações no marco regulatório

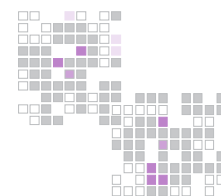
| País | Lei de meios | Ano | Redistribuição espectro |
|-----------|---|------|--|
| Argentina | <i>Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> | 2009 | A exploração dos serviços de radiodifusão pode ser: por prestadores de gestão estatal, de gestão privada com fins de lucro e de gestão privada sem fins de lucro. O acesso ao espectro é equitativo. Limita 33% das concessões para o setor privado sem fins de lucro (comunitárias e universitárias, por exemplo). O governo tem direito a um canal nacional em cada região e um em cada município. |
| Bolívia | <i>Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación</i> | 2011 | Estabelece 33% das frequências para o Estado, 33% para o setor privado e 34% para organizações sociais e indígenas. |
| Equador | <i>Ley Orgánica de Comunicación</i> | 2013 | A divisão do espectro fixa 34% para o setor comunitário, 33% para o público e 33% para o privado. |
| Uruguai | <i>Ley 19307 - de Servicios de Comunicación Audiovisual</i> | 2014 | A lei fixa limites de titularidade: uma pessoa jurídica não pode ter mais de três concessões de rádio ou TV aberta e nem mais de dois serviços na mesma banda em todo o território nacional. |

Fonte: Próprios autores.

de aprofundamento e consolidação dessas ações à medida que são implantadas e assimiladas na dinâmica de funcionamento das emissoras de rádio e TV em cada país. O que significa alcançar a esfera da cultura organizacional marcadamente de origem estatais/governamentais e que, ao longo dos anos, não constituíram práticas democráticas de consolidação dos valores públicos, além de enfrentarem problemas como carência de profissionalização do seu corpo técnico/gerencial/operacional, dependência de recursos do Estado para sua manutenção e ausência de regras estáveis de financiamento (Bianco, Esch, Moreira, 2012).

2. Revalorização da radiodifusão pública

Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai revisaram seu marco regulatório na área de comunicação propiciando mudanças de natureza estrutural no segmento da radiodifusão pública. E um dos



Países como Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela e Bolívia alteraram, na última década, marcos regulatórios com dispositivos que confrontam a tradição histórica de concentração dos meios de comunicação.

pontos destacados é a redistribuição do espectro radioelétrico de modo a estabelecer equilíbrio na ocupação de canais entre as emissoras públicas, estatais, comunitárias e privadas. O reequilíbrio responde à necessidade de se fazer “reforma agrária do ar” para contrapor aos altos índices de concentração midiática nas mãos de poucos oligopólios familiares.⁵

O quadro (pág.33) sintetiza as alterações que modificam a condição da radiodifusão pública:

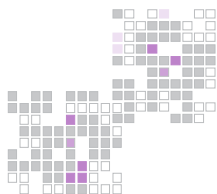
Em todos os países em que se aprovou novo marco regulatório para a comunicação houve oposição do setor privado por meio da *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP) sob o argumento de a norma impõe restrições à liberdade de imprensa. Na Bolívia, a *Asociación Boliviana de Radiodifusoras* (ASBORA) chegou a acusar o presidente Evo Morales de querer controlar, na prática, até 67% das ondas eletromagnéticas do país e considerou que a lei ameaça a sustentabilidade das redes privadas. O governo, porém, defendeu a lei como passo fundamental à democratização da comunicação no país, e para alcançar uma diferenciação na oferta de conteúdo e respeito à diversidade cultural. No Equador, onde o setor privado controla 85,5% das frequências de rádio e 71% das televisivas, a norma legal prevê o mecanismo de reversão. Com base nesse critério poderão voltar para o Estado antigas frequências concedidas sem do devido processo legal ou cujos concessionários tenham feito utilização irregular das mesmas. Esti-

mativas governamentais indicam que atualmente mais de 200 canais estariam passíveis de reversão no Equador. A lei argentina enfrentou ações de inconstitucionalidade por parte do empresariado até ter sido reconhecida sua legalidade em 2013⁶, o que permitiu dar início ao processo de desconcentração midiática. Um dos maiores grupos de mídia do país, Clarín, começou a se desfazer de várias frequências/concessões de rádio e de TV, e optar somente por quatro canais de TV a cabo entre os mais de 200 que possuía no país.

Em um franco descompasso com os demais países da América Latina, o Brasil não conseguiu avançar em direção à criação de uma lei de meios. Segmentos organizados da sociedade civil têm se mobilizado em defesa de um novo marco regulatório para a comunicação. A 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) realizada no final do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, reuniu cerca de 1.200 pessoas, entre representantes do governo (20%), do setor empresarial (40%) e da sociedade (40%). Os debates resultaram em um documento amplo, envolvendo desde a questão da propriedade, critérios de concessão de canais e frequências até produção de conteúdo, distribuição, financiamento, convergência e controle social. Como não houve iniciativa do governo de Dilma Rousseff, sucessora de Lula, em transformar o texto da Confecom em

6 A mudança do marco regulatório argentino teve ampla participação social. Antes de ser enviado ao Congresso Nacional, o anteprojeto foi debatido em todo o país por meio do Comitê Federal de Radiodifusão, o que mobilizou dezenas de organizações sociais. Embora tenha apoio popular, a *Ley de Medios* foi objeto de várias medidas cautelares e somente em 29 de outubro de 2013, a Suprema Corte do país declarou a constitucionalidade de todos os artigos questionados pelos grupos de mídia, reconhecendo a legitimidade do Congresso Nacional em legislar sobre o tema e, sobretudo, a garantia da liberdade de expressão e da liberdade da imprensa.

5 De acordo com investigações históricas de Becerra e Mastrini (2009) o índice de concentração dos meios na América Latina alcança 82%. Significa que somente 18% do mercado é constituído por propostas culturais, informativas e de entretenimento com características de interesse público. O que configura, desse modo, a impossibilidade de uma verdadeira concorrência no sentido de contrastes de versões sobre a realidade, de comparação de opiniões e mensagens diferentes no âmbito dos meios.



lei, centenas de entidades da sociedade civil sistematizaram os principais pontos do documento e criaram o projeto de Lei da Mídia Democrática. A idéia é conseguir 1,3 milhão de assinaturas e transformá-lo em lei de iniciativa popular. Em seu artigo 5º, prevê ao menos 33% dos canais ou da capacidade de espectro destinados à televisão e ao rádio ao setor público.

Havia expectativa em relação às mudanças do marco regulatório no Perú. Na campanha presidencial de 2011, o então candidato de esquerda, Ollanta Humala, propôs, em seu plano de governo, a discussão de uma lei nos moldes das que foram aprovadas na Argentina e Equador. Em janeiro de 2014, o presidente Ollanta Humala descartou a iniciativa. A declaração contraria críticas que fez à concentração midiática por ocasião da compra de ações da Empresa Periodística Nacional S.A pelo Grupo El Comercio em 2013. O grupo passou a deter mais de 70% do mercado.

3. Reorganização de canais públicos

Grande parte dos governos populares no início dos anos 2000 encontrou parte das emissoras de rádio e TV educativas, estatais ou institucionais em péssima situação por motivos já identificados por Fuenzalida (1998): a) má administração industrial/empresarial em consequência de uma direção executiva sujeita à interferência política que gera descontinuidade de metas, muitos casos de corrupção e de irresponsabilidades impunes; b) falta de sustentabilidade econômica, agravada pela estratégia de subsistir ignorando os interesses da audiência e sem estabelecer mecanismos para diversificar o financiamento; c) programação pouco atraente, que não seduz o grande público e a mantém restrita à audiência marginal. Segundo o pesquisador chileno, no contexto da década de 90, em que se desconfiava da capacidade administrativa do Estado, não havia respaldo político para propostas de investimento de dinheiro público em canais de radiodifusão operados de modo inefi-

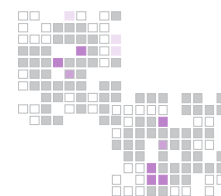
ciente e com audiência insatisfatória.

A saída para crise foi reorganizar os canais quanto à forma de gestão por meio de empresas públicas. No caso brasileiro, a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC em 2007 foi a alternativa para unificar e gerir, sob controle social, as emissoras federais existentes⁷. Trata-se de uma empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Como empresa, a EBC passou a ter instrumentos legais para renovar a grade de programação mediante a criação do comitê de programação, permitiu estabelecer normas de concursos para produções independentes, licenciar conteúdos e ter autonomia para gestão de pessoas e a administração financeira. O modelo de gestão institucional se concentra em três conselhos – administrativo, financeiro e curador – e uma diretoria executiva⁸. Os conselhos regulam entre si e controlam o funcionamento da empresa – financeiramente, administrativamente e, sobretudo, em relação ao cumprimento do seu compromisso social na produção e transmissão de conteúdos.

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. Já na Bolívia, o presidente Evo Morales criou em 2009 a empresa Bolívia TV com

7 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 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.

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



o objetivo de recuperar o caráter governamental da emissora.⁹ A decisão foi estratégica para enfrentar os canais privados que se multiplicavam na década de 90. 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.

A recente legislação uruguaia prevê novo reordenamento do setor com a implantação do *Sistema Nacional de Rádio y Televisión Público de Uruguay*, entidade de direito público não estatal que vai operar emissoras de rádio e TV públicas. O sistema é vinculado ao Ministério da Educação Cultura e adotará um modelo de gestão com maior autonomia técnica para fortalecer a estrutura de funcionamento das emissoras. A lei prevê que o sistema seja dirigido por um conselho diretivo, integrado por três membros indicados pelo Presidente da República com prévia anuência da Câmara de Deputados.

E, finalmente, na Argentina, os veículos de radiodifusão dirigidos pelo Estado Nacional foram agrupados na *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA S.E.), empresa pública responsável pela operação da TV de gestão estatal (Canal 7), pela LRA Radio Nacional e pela RAE Radiodifusión Argentina al Exterior, que depende do Poder Executivo Nacional (PEN). A RTA é administrada por um diretório integrado por sete membros: um presidente (designado pelo

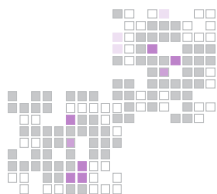
9 No site da emissora essa característica está evidenciada: “Com a chegada do presidente Evo Morales e a aplicação da Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia se começou a recuperar os valores éticos do canal estatal. Dessa maneira se determinou criar a empresa Bolívia TV com o objetivo 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/>

PEN) e seis diretores (um designado pelo PEN, três por uma Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual e dois pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual). A empresa produz e distribui conteúdo para todos os meios de comunicação que façam parte das licenças que estão sob controle do Estado Nacional.

4. Instituição de conselhos e de mecanismos de participação social

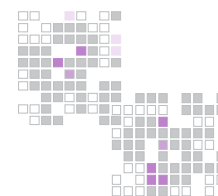
A adoção de um modelo de gestão que incorpore mecanismos de participação da sociedade na discussão de diretrizes e políticas praticadas por emissoras públicas tem sido apontada como a melhor opção para a materialização do serviço público e consolidação da sua independência administrativa e intelectual do poder estatal (Mendell; Salomon, 2011, p.12-8). Entende-se que os mecanismos de participação social e de monitoramento estabelecidos em lei podem garantir efetivamente o cumprimento da missão de atuar em defesa do interesse público com transparência.

Alguns avanços foram identificados na América Latina, seja por meio da criação de agências reguladoras, conselhos consultivos ou assessores com representação de segmentos da sociedade, na supervisão do sistema de radiodifusão pública ou com atuação na estrutura administrativa de empresas públicas de radiodifusão. Brasil, Argentina, Equador, Chile, Peru, Paraguai e Colômbia constituíram conselhos ou agências em seus sistemas de radiodifusão com funcionamento garantido por lei. A experiência de funcionamento deles tem sido marcado por um grau razoável transparência de ações ao: a) realizarem audiências públicas ou consultas eletrônicas; b) possuírem sites para divulgar atas, resoluções, relatórios de ações e prestação de contas, entre outros. O quadro abaixo traz a síntese dos principais conselhos e comitês assessores nacionais em funcionamento:



Quadro 2. Conselhos e Agências de âmbito nacional em funcionamento na América Latina

| Pais | Conselho/Agência | Ano | Composição | Natureza/funções |
|-----------|---|-------------|---|--|
| Argentina | Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos | 2009 | 16 membros, sendo seis representantes do governo e poder legislativo e os demais de diferentes setores da sociedade civil. | Órgão consultivo que fiscaliza o cumprimento dos objetivos da Rádio e TVs públicas. Tem autonomia para convocar audiências públicas para analisar os conteúdos e funcionamento das emissoras. Conselho foi nomeado somente em janeiro de 2015. |
| Argentina | Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual | 2012 | O titular é escolhido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da Nação, e seu mandato é de quatro anos, podendo ser renovado uma única vez. É vinculado a Comisión Bicameral do Congreso Nacional | Representa o interesse do público sendo responsável pelo atendimento a queixas contra rádios e TVs. Pode convocar audiências públicas em diferentes regiões do país com o objetivo de avaliar o funcionamento adequado dos meios de radiodifusão. O órgão se expressa através de recomendações públicas junto a quem comete infrações. |
| Brasil | Conselho Curador da EBC | 2008 | 22 membros, sendo 15 representantes da sociedade civil (indicados pelo presidente da República). O mandato é de quatro anos, com possibilidade de renovação a cada dois anos. | Instância deliberativa que aprova plano anual de trabalho da empresa, ratifica e acompanha à aplicação da linha editorial e observa o conteúdo da programação, faz recomendações de acolhimento obrigatório pela diretoria-executiva. |
| Chile | Consejo Nacional de Televisión (CNTV) | 1970 | 11 membros, sendo o Presidente do Conselho Nacional de Televisión do Chile nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado. São escolhidos entre pessoas com capacitação pessoal e profissional relevantes. O mandato é de oito anos. A cada quatro anos, metade dos conselheiros pode se candidatar para mais um mandato. | Órgão constitucional independente, possui personalidade jurídica e sua própria. A função principal é fiscalizar o correto funcionamento dos serviços de TV, inclusive exercer vigilância sobre o conteúdo da programação. |
| Colômbia | Comisión Nacional de Televisión CNTV | 1995 - 2012 | 5 membros, sendo dois indicados diretamente pelo governo nacional e os demais representam segmentos da sociedade civil. A diretoria tem mandato de 4 anos. | Organismo de direito público, vinculado ao Estado que gerencia e regulamenta TVs públicas e comerciais, com poder de intervenção, direção e controle sobre o serviço público de televisão. |

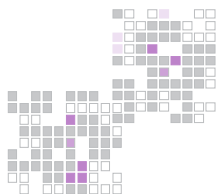


| | | | | |
|----------|---|------|---|--|
| Colômbia | Autoridad Nacional de Televisión -ANTV | 2012 | 4 membros sendo um representante designado pelo Presidente da República, um representante dos governadores do país, um das universidades públicas e privadas, e outro da sociedade civil | Agência estatal com personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimonial, orçamentária e técnica. Tem como objetivos oferecer as ferramentas para a execução dos planos e programas de prestação do serviço público de televisão: velando pelo acesso à televisão; garantindo o pluralismo e a imparcialidade informativa; promovendo a competência e a eficiência na prestação do serviço; e evitando as práticas monopólicas, na operação e na exploração do setor. |
| Colômbia | Defensoria del Televidente de Colombia | 1996 | Cada canal de TV elege seus próprios membros que podem pertencer ou não aos quadros da emissora – advogados, jornalistas, historiador etc. Pela Lei, o canal deve designar horário para programa da Defensoria. | Atua através de espaços destinados a defensoria na programação dos canais de TVs. Todos os canais públicos tem sua defensoria. O objetivo do órgão é zelar pelos direitos dos cidadãos. |
| Equador | Consejo Consultivo de RTVECUADOR | 2011 | 15 conselheiros de reconhecido prestígio profissional no âmbito da comunicação e setores da sociedade civil, escolhidos pela empresa. | Organismo autônomo e independente, de caráter consultivo, que monitora o cumprimento da missão da empresa, sugere melhorias para a programação, colabora com a definição de padrão de qualidade. |
| Peru | Consejo Consultivo de Radio Televisión de Peru (CONCORTV) | 2004 | 9 integrantes do Conselho, mais sete da Secretaria Técnica. Há apenas um representante do governo no Conselho. O mandato é de dois anos. | Organismo autônomo e independente. Sua finalidade é contribuir com o desenvolvimento da radiodifusão e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Supervisiona também a outorga de canais. |

Fonte: Próprios autores.

Interessante observar que a instalação de defensorias públicas e ouvidorias tem obtido rápido apoio popular. A *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*, criada a partir da *Ley de Medios*, em funcionamento desde 2012, representa o interesse do público junto as emissoras de rádio e TV. O órgão tem poderes para convocar audiências públicas para avaliar o

funcionamento dos meios e emitir recomendações públicas a canais em caso de infração. Em 2013, a *Defensoría*, recebeu mais de 1.300 denúncias, das quais 70% foram respondidas através de sua página na internet. Realizou ainda seis audiências públicas pelo interior do país, capacitou quase 10 mil pessoas para uma visão crítica da mídia e distribuiu 10 mil exemplares da *Ley de*



Servicios de Comunicación Audiovisual.¹⁰

A ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi implantada por força da lei 11.652/2008 e realizou, em 2014, cerca de 8 mil atendimentos de queixas e comentários do público sobre os canais da empresa.

5. Reconfiguração do modelo de financiamento

O financiamento é crucial para que as emissoras públicas possam produzir conteúdos diversificados e de qualidade e, assim, poderem avançar em relação à programação ofertada pelas emissoras comerciais. A produção de alguns gêneros de programas e, de forma geral, a oferta de uma programação mais elaborada, costumam custar mais e gerar menor retorno financeiro (Mendell; Salomon, 2011, p.50). O financiamento é a parte mais complicada dessa relação na América Latina. É tradição na região que o Estado seja o principal financiador do sistema público, condição que torna-se ainda mais complicada quando a proposta é destinar dinheiro público para meios de comunicação que não estejam sob gestão e controle direto do governo. Em outras palavras, qualquer mudança na forma de sustentação financeira precisa romper com a cultura do “quem paga manda e, por isso, tem o controle”. Para mudar esse contexto, algumas alternativas estão sendo colocadas em prática no sentido de diversificar as fontes de sustento e garantir independência.

A primeira delas é a criação de fundos públicos formados e vinculados a taxas de segmentos econômicos. 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

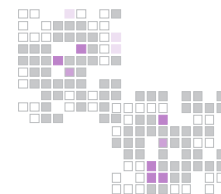
governamentais destinados à RTVC (*Radio Televisión Nacional de Colombia*). Na Venezuela, o financiamento do sistema se dá através do *Fondo de Responsabilidad Social*¹¹, criado a partir da *Ley de Responsabilidad Social de 2001*, composto por recursos provenientes da contribuição dos prestadores de serviços de rádio e televisão para divulgação de imagem e/ou som produzidos dentro do país. O Brasil instituiu, na lei que deu origem à EBC, a Contribuição para o Fomento da Radiocomunicação Pública com recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) EBC¹².

A segunda forma é o autofinanciamento pela publicidade. O caso exemplar é do Chile, onde emissoras de TV e rádio públicas são financiadas exclusivamente pela publicidade. 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 (Ley 19.132 de 1992). O imperativo do autofinanciamento obriga o canal a competir com o mercado e a conquistar audiência para ter anunciantes que colocam recursos em programas de maior apelo popular. Leal (2013) vê nessa relação um tensionamento entre esforços para preservar a missão pública e as exigências de mercado. Para ele é necessário admitir que a emissora possa receber financiamento público, integral ou parcial para desenvolver projetos específicos que colaborem para democratizar a oferta de conteúdo. Algumas mudanças devem acontecer ainda em 2015. A Presidente Michelle Bachelet anunciou, em 21

11 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.

12 Mesmo sem representar uma nova taxação, as empresas de telefonia brasileiras moveram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para questionar o Fundo, com depósito do valor em juízo. Sem essa contribuição a EBC segue dependente dos recursos do Tesouro Nacional, impedida de anunciar bens e serviços de empresas privadas, apesar de fazer propaganda de órgãos públicos e receber apoio cultural para algumas produções.

10 Ver Defensoría recibió 1300 denuncias em 2013. Disponível em http://observatorioradiodifusao.net.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1494:defensoria-recibio-1300-denuncias-em-2013&catid=58:noticias&Itemid=91



O financiamento é crucial para que as emissoras públicas possam produzir conteúdos diversificados e de qualidade e, assim, poderem avançar em relação à programação ofertada pelas emissoras comerciais.

de maio de 2015, a criação de um novo canal de TV digital com finalidade cultural e educativa de recepção livre, gratuita e sem publicidade.

E, por último, surge a fórmula mista. Como exemplo o caso das emissoras públicas do Peru 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 provém do orçamento da União. Na mesma linha, a lei de meios do Uruguai prevê financiamento misto através de receitas provenientes da venda de publicidade a instituições do setor público, pela comercialização de produtos, além de recebimento de doações, patrocínios e cooperação nacional e internacional.

No cenário latino-americano é possível afirmar que existe uma resistência muito grande em vários países em criar uma taxa exclusiva para garantir o financiamento do sistema de radiodifusão público. A cobrança de um novo imposto, direto ou indireto, de consumidores é considerado abusivo. Por exemplo, no Brasil, a carga tributária corresponde, em média, a 40% do rendimento dos trabalhadores, uma das maiores da América Latina. De doze salários anuais recebidos por um trabalhador, cinco são destinados ao pagamento de impostos.

6. Reestruturação da programação dos canais públicos

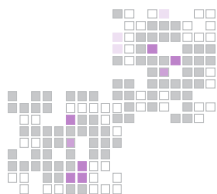
A implantação da TV digital aliada às mudanças no marco regulatório colaboraram para que as emissoras, especialmente as de TV, pudessem reorganizar a programação e promover melhorias na oferta de diversidade de conteúdo. É o caso da Argentina em que a TV Pública recebeu investimentos para renovar equipamentos de transmissão e ampliar o alcance do seu sinal para mais de

cem cidades. Outra novidade é transmissão de futebol pela emissora pública. A medida foi favorecida pelo projeto de governo *Fútbol para Todos* que garante direitos de transmissão ao vivo de jogos da primeira e segunda divisão para todas as emissoras, sem que um grupo privado detenha, sozinho, os direitos de transmissão. Ademais, o sistema público foi incrementado nos últimos com a criação de canais digitais temáticos como o dedicado ao público infantil (Paka Paka), um somente para exibição de filmes nacionais (INCAA TV), outro voltado para questões de cidadania (Canal Encuentro) e outro para os temas relacionados a ciência e tecnologia (Tecnópolis).

Outro caminho para diversificar a programação tem sido a implementação de políticas públicas governamentais de fomento à produção audiovisual. No Brasil já existe um conjunto expressivo de programas de fomento em nível nacional e regional. Durante seminário realizado em 2011, a ABD – Associação Brasileira de Documentaristas, e a ABPITV – Associação Brasileira de Produtores Independentes, identificaram a existência de 33 leis, editais e programas de fomento à produção audiovisual regional oferecidos por prefeituras, estados e ministérios.¹³

Diversificar os programas na TV pública com a criação de fundos de fomento à produção é prática adotada pelo Chile desde 1993. Por meio do *Fondo-CNTV* e do *Consejo Nacional de Televisión* (CNTV) são financiados 30 programas de TV por ano, realizados por produtores independentes ou emissoras. Prática semelhante tem a *Comisión Nacional de Televisión* (CNTV) da Colômbia, que a cada ano abre chamadas dirigidas a diretores, re-

¹³ Informação disponível no site do Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura do Brasil disponível em www.fictv.cultura.gov.br.



alizadores e produtores independentes para que inscrevam projetos de programas de qualidade, criativos e que expressem a diversidade de vozes.

Nesse contexto a *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión* da Venezuela, conhecida como *Ley Resorte* talvez possa ser considerada a proposta mais agressiva de investimento em produção independente na AL. Ao mesmo tempo em que normatiza critérios de investimento em produção, a lei também regulamenta o tipo de conteúdo e gêneros de interesse e chega a classificar elementos como linguagem e/ou temas como referência para determinar quais tipos de programas e em que faixa horária poderão ser transmitidos. A *Lei Resorte* estabelece cotas de exibição de sete horas diárias de conteúdo nacional e independente para todas as emissoras, inclusive as públicas. Desse total, pelo menos quatro devem ser de programas criados por produtores independentes. As produções independentes escolhidas devem dar prioridade a programas culturais, educativos e informativos. Para ser considerado produtor nacional independente, o interessado precisa obter junto ao *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información* um Certificado de Produtor Nacional Independente. Para tanto deve cumprir uma série de requisitos legais, como participar de cursos de capacitação de produtores. Somente os capacitados podem recorrer ao fundo e obterem financiamento para produções audiovisuais (Braz, 2010, p.190-2).

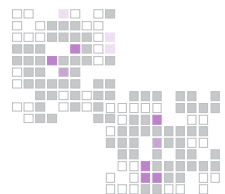
7. Permanências e resistências, um desafio aos meios públicos da América Latina

Como se observou, nos últimos 10 anos houve um esforço significativo de reinvenção do sistema público, marcado pela busca de independência, diversidade e qualidade na oferta de conteúdos, renovação da programação, constituição de mecanismos de participação social em seus processos de gestão e tentativas de implantar novas formas de financiamento.

A transformação em curso é altamente complexa e apresenta inúmeros desafios. Significa promover mudanças significativas na postura e na ação dos governos junto aos meios e na cultura organizacional das emissoras, movimentos fundamentais para a reconquista da credibilidade junto as audiências.

Pode-se afirmar que o maior desafio está na necessidade de enfrentamento do passivo simbólico identificado em pesquisa de opinião realizada no Brasil em 2014 com a participação de 550 pessoas. Existe um representativo déficit de imagem da mídia pública perante a audiência e que ainda não foi superado mesmo quando as emissoras tenham modificado a programação, procurando se pautar por princípios de diversidade e pluralidade. O público ainda não introjetou essa mudança porque há um lastro histórico de avaliações negativas que afastou a audiência. No imaginário coletivo emissora pública está associada à falta de qualidade e de autonomia com relação a instâncias de poder governamental (Bianco, Esch, 2013).

Neste sentido, surge a indagação: como transformar perante o público a imagem negativa de uma emissora se ela não é ouvida ou assistida por uma parcela minimamente representativa do público, especialmente no caso brasileiro? Formar novas imagens perante novos públicos e vencer a resistência de muitos cidadãos em alterar suas perspectivas, apresentam-se como desafios fundamentais para o desenvolvimento e, até mesmo, para a sobrevivência da mídia pública no continente. Parece desejável transformar emissoras públicas em espaços onde as pessoas se reconheçam como pertencentes e participantes de um determinado contexto. Seria um lugar de identidade cultural, de integração social com uma visão plural sobre o mundo. O que não pode ser alcançado somente pelas emissoras por meio de um discurso construído a partir de si mesmas, mas, sobretudo, a partir do estabelecimento de uma contínua autocritica, o que exigirá



uma representativa mudança na cultura interna de modo a promover e manter sintonia positiva com a audiência cada vez mais complexa, multifacetada, desigual e plural. Implica em buscar identificação com o cotidiano da audiência, colaborando para o reconhecimento e identificação

entre pessoas que habitam o mesmo local, que vivem e partilham um modo de vida em comum, interesses, gostos enfim a sua cultura. Situação que, se alcançada, representará o ápice no processo de mudança estrutural da radiodifusão pública na América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECERRA, M. E MASTRINI, G. *Los dueños de La palabra*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BIANCO, N; ESCH, C. E; MOREIRA, S.V. Public Radio Broadcasting: Working out Concepts in Latin America. *Congress of the Latin American Studies Association*. San Francisco, California, maio de 2012.

BRAZ, R. *Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela*. 2010. Dissertação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.27, nov., 2006.

ESCH, C; BIANCO, N. Public broadcasting in Brazil: challenges to overcome the “symbolical liabilities”. *Radio Research: radio, the resilient médium*, Londres, set. 2013, p.11-13.

LEAL, Antonio. *Hablemos de Tv*. La nación, Disponível em: <<http://blog.lanacion.cl/2013/01/04/hablemos-de-tv/>>. Acesso em 4 jan.2013.

LEY DE MEDIOS n° 19307/2014. Regulación de la Prestación de Servicios de Radio, Television y otros Servicios de Comunicación Audiovisual. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>>. Acesso em 4 jan.2013.

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL n° 26.552. Argentina. Disponível em: <[http://www.afsca.gob.ar/ley-](http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/)

-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/

>. Acesso em 4 jan.2013.
LEY ORGÁNICA DE COMUNICACIÓN. Ecuador. Disponível no endereço: <http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf>. Acesso em 4 jan.2013.

LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN RADIO Y TELEVISIÓN DA VENEZUELA. Disponível em: <<http://www.leyresorte.gob.ve/>>. Acesso em 4 jan.2013.

FUENZALIDA, V. Situación de la televisión publica en América Latina. *Felafacs - Diálogos de la comunicación*, Lima, n° 53, dez. 1998.

MENDEL, T.; SALOMON, E. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Unesco, Série Debates CI, n° 7, fev. 2011.

MORAES, Denis de. *A batalha da mídia - Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

PROYETO DE LEY DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL URUGUAY. Disponível em: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf>. Acesso em 4 jan.2013.

UNESCO. *Public Broadcasting: Why? How?* Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>>. Acesso em 4 jan. 2013.

