



V Encontro da Compolítica, Universidade Federal do Paraná, 8 a 10 de maio de 2013

Participação, transparência, autonomia e independência no campo da mídia pública no Brasil¹

Sivaldo Pereira da Silva²

Resumo: A ideia de mídia pública é um dos pilares do sistema de radiodifusão em diversos países, principalmente aqueles de tradição democrática. No Brasil, apesar de não existir um sistema público coeso e bem desenvolvido historicamente, é possível identificar um campo de emissoras que se espelham no conceito de *public broadcasting*. Pressupondo que organizações desta natureza devem ser permeadas por transparência, participação, autonomia administrativa e independência financeira, o objetivo deste *paper* é trazer um mapeamento de indicadores fundamentais que caracterizam estes princípios. O estudo foi aplicado em 34 organizações que compõem o chamado campo da mídia pública brasileira. Os resultados demonstram que há um baixo nível de transparência neste conjunto; poucos instrumentos de participação e um fraco desenvolvimento de mecanismos para autonomia administrativa e independência financeira.

Palavras-Chave: 1. Mídia pública. 2. Radiodifusão. 3. Transparência e participação.

1. Introdução

A existência de empresas de mídia pública (*public broadcasting*) tem sido uma das faces estruturais dos sistemas de comunicação em países democráticos. Trata-se de um conjunto de organizações sem fins lucrativos, financiadas com dinheiro público cuja missão principal é servir ao cidadão, com pluralidade e autonomia, gerando equilíbrio frente ao poder da mídia comercial. No Brasil, houve historicamente uma lacuna neste setor. Embora o país possua emissoras de caráter público-estatal em funcionamento, nunca existiu de fato um

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho (GT) de Políticas de Comunicação do V Encontro da Compolítica, na Universidade Federal do Paraná (UFPR), 8 a 10 de maio de 2013.

² Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Prof. adjunto do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: sivaldop@decos.ufal.br. Coordenador do projeto Coscentro (Centro de Formação e Extensão em Comunicação, Democracia e Direitos Humanos): www.ichca.ufal.br/projeto/coscentro/.

sistema de *public broadcasting*. Ainda que a Constituição de 1988 tenha avançado neste campo estipulado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, tal *design* nunca foi concretizado na prática. O país entrou no século XXI deficiente neste setor, ainda que criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2007 tenha significado um novo impulso.

Hoje, no Brasil, é possível falar em um “campo” da mídia pública, representado pelo conjunto de emissoras não-comerciais, de caráter educativo ou cultural, geralmente vinculadas a fundações, governos estaduais, prefeituras e universidades. A maioria destes veículos está filiada a duas organizações nacionais: a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) e a Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub). Tomando este conjunto como objeto de estudo, o intuito deste *paper* é analisar a existência de características estruturais consideradas fundamentais para que haja o bom funcionamento de uma organização de mídia pública. Neste sentido, quatro eixos são avaliados: (a) participação; (b) transparência; (c) autonomia administrativa; (d) independência financeira.

Para dar conta desta tarefa, este *paper* segue dividido em três seções. Inicialmente, os princípios e preceitos que regem a concepção de *public broadcasting* serão configurados, delimitado e pontuando seus aspectos mais centrais. A seção subsequente visa delimitar o *corpus* empírico, esclarecer as categorias analíticas e os parâmetros metodológicos adotados. Na última parte do artigo serão apresentados dados sobre as características das emissoras do campo público no Brasil, observando os aspectos centrais no tocante aos quatro eixos anunciados.

2. Princípios da mídia pública

A concepção de *public broadcasting*, que podemos denominar também “mídia pública”, surge com as primeiras experiências de estações de rádio ainda na década de 1920. Na Europa, a principal delas foi a BBC (*British Broadcasting Corporation*) criada em 1922 e funcionando como uma estação pública desde 1927. No mesmo período, nas Américas, emergem as primeiras estações radiofônicas de cunho educativo gestadas em universidades nos Estados Unidos. Ao final dos anos 50, com a chegada da televisão, diversos países criaram estações de TV pública que passaram a constituir um sistema de mídia (rádios e TVs) de caráter não-comercial.

Para muitos analistas, a existência de corporações públicas de radiodifusão é considerado um elemento necessário ao equilíbrio da oferta de conteúdos (principalmente na TV e no rádio) minimizando a predominância de iniciativas comerciais e colaborando para maior diversidade de opiniões na esfera pública (DAHLGREEN, 1995; MARTÍN-BARBERO, 2002; MCCAULEY et al, 2003; MENDEL, 2011). Diversos países sustentam hoje robustas corporações de mídia pública que concentram substancial fatia da audiência e são reconhecidas pela qualidade no conteúdo que produzem e transmitem (MOYSES et al, 2009). A BBC (Reino Unido), a NHK (Japão), a SBS/NPR (EUA) ou a ARD (Alemanha) são alguns exemplos mais proeminentes de sistema público de comunicação hoje operantes no mundo (INTERVOZES, 2009; MENDEL, 2011).

Função educativa, papel cultural, esfera para o debate público, organização autônoma em relação ao mercado e também livre das pressões e assédio político-partidário ou governamental. Essas são algumas das características que historicamente permearam a concepção de mídia pública (VALENTE, 2009). No relatório *Public Broadcasting: Why? How?* publicado em 2001, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO, 2000) apontou quatro princípios fundamentais que devem guiar a radiodifusão pública:

a) Universalidade - A radiodifusão pública deve ser acessível a todos os cidadãos em todo o país. Esta é uma meta profundamente igualitária e democrática, na medida em que coloca todos os cidadãos em pé de igualdade, independentemente do seu status social ou econômico. Isso força a emissora pública a estar voltada para toda a população, buscando ser utilizada pelo maior número possível de pessoas. Isso não significa que a radiodifusão pública deve tentar otimizar seus índices de audiência em todos os momentos, como fazem as mídias comerciais. Devem, na verdade, esforçar-se para fazer a totalidade da sua programação acessível a toda a população. Isto não se limita a acessibilidade técnica, mas garantir que todos possam compreender e acompanhar esse conteúdo. Sendo democrática, a programação de serviço público de radiodifusão deve ser “popular”, não no sentido pejorativo que alguns possam dar a este termo, mas no sentido de que o fórum público que oferece não pode ser restrito a um grupo minoritário de cidadãos.

b) Diversidade - o serviço oferecido pela radiodifusão pública deve ser diversificado, pelo menos em três modos: no que se refere aos gêneros de programas oferecidos; no que diz respeito ao público visado e no tocante aos assuntos discutidos. A radiodifusão pública deve

refletir a diversidade de interesses públicos, oferecendo diferentes tipos de programas, mediante transmissão de informação clara. Alguns programas podem ser destinados a apenas uma parte do público, cujas expectativas são variadas. No final, a radiodifusão pública deverá chegar a todos, não através de cada programa, mas através de todos os programas e sua diversidade. Finalmente, através da diversidade dos temas discutidos, a radiodifusão pública também deve procurar responder aos variados interesses do público e assim refletir toda a gama de assuntos atuais na sociedade. Diversidade e universalidade são complementares na medida em que produzir programas voltados às vezes para a juventude, às vezes para as pessoas idosas e às vezes para outros grupos, em última análise, significa que a comunicação pública atingiu a todos.

c) Independência - A radiodifusão pública é um fórum onde as idéias devem ser expressas livremente, onde a informação, opiniões e críticas circulam. Isso só é possível se a independência – portanto a liberdade – da radiodifusão pública for assegurada contra pressões comerciais ou influência política. Se informações fornecidas pela emissora pública forem influenciadas pelo governo, isso geraria descrença por parte do cidadão. Da mesma forma, se a programação da emissora pública for projetada para fins comerciais, os cidadãos não irão compreender porque estão sendo solicitados a financiar um serviço cujos programas não sejam substancialmente diferentes dos serviços prestados por empresas privadas.

e) Diferenciação - Exige que o serviço oferecido pela radiodifusão pública deve se distinguir de outros serviços de radiodifusão. Na programação de serviço público – na qualidade e caráter especial de seus programas – o público deve ser capaz de identificar o que distingue este serviço de outros serviços. Não é apenas uma questão de produzir o tipo de programas que os outros serviços não estão interessados em produzir, visando audiências negligenciadas ou lidando com assuntos ignorados pelas outras mídias. É uma questão de fazer as coisas de forma diferente, sem exclusão de qualquer gênero. Este princípio deve conduzir emissoras públicas para inovar, criar novas faixas horárias, gêneros novos, definir o ritmo do mundo audiovisual e trazer outras redes de radiodifusão na sua esteira.

No que se refere à estrutura organizativa, é possível apontar duas dimensões que são determinantes para caracterizar uma mídia pública: a origem do financiamento e o seu modo de gestão (BENSON e POWERS; 2011; BROOKS, 2003). Se os recursos financeiros que sustentam uma instituição de mídia originam-se fundamentalmente da comercialização de sua

audiência no mercado publicitário, seu perfil terá dificuldades em se encaixar na noção de mídia pública. Isso geraria uma dependência frente aos mercados, tornando-a suscetível a pressão de empresas e de interesses comerciais. Por outro lado, se a gestão desta instituição estiver nas mãos de agentes governamentais, também há objeções para defini-la como “pública” pois, ao mesmo tempo que uma rádio ou TV públicas necessitam de independência frente ao mercado, precisam também de independência face às influências governamentais para cumprir o seu papel de servir ao interesse dos cidadãos, o que seria prejudicado mediante o assédio ou pressões políticas, ideológicas ou partidárias.

Somando-se a isso, o fato de serem financiadas por recursos públicos coloca essas organizações em uma posição de cobrança quanto à clareza de suas ações e desempenho de suas funções. Deste modo, precisam oferecer padrões elevados de transparência, capazes de demonstrar ao cidadão a probidade de suas finanças, a devida performance de sua administração e os bons resultados de suas atividades (NIKOLTCHEV, 2007; YOSHIKO, 2007)

Assim, incorporando os princípios que guiam o serviço de *public broadcasting* e levando em conta que a sua natureza, enquanto ente público, pressupõe participação civil em suas estruturas e transparência em suas atividades, é possível sintetizar mídia pública nos seguintes termos: trata-se de um meio de comunicação onde não se prevê atividade comercial direcionada à obtenção de lucro para proprietários particulares ou acionistas privados e que apresenta, simultaneamente, algum nível de participação pública em seu gerenciamento. Quanto mais autônoma em relação ao mercado, quanto mais independente de ingerências governamentais e quanto mais aberta e predisposta à participação do cidadão, mais forte e qualificado é o adjetivo “público”. Neste sentido, suas atividades estão guiadas por leis e princípios constitucionais, configurando-se menos como uma política de governo e mais como uma política de Estado.

3. *Corpus* de análise, categorias analíticas e parâmetros metodológicos

Diferentemente do que ocorre em outros países com melhores estruturas de *public broadcasting*, no Brasil o conjunto de veículos não-comerciais é caracterizado pela fragmentação e ambiguidade. As organizações de mídia deste segmento são, em sua maioria, emissoras educativas gerenciadas por Fundações (vinculadas aos governos estaduais e algumas prefeituras) ou emissoras universitárias (vinculadas a universidades públicas). Não

há uma unidade sistêmica entre essas diferentes organizações. Por outro lado, embora muitas se autodenominem de “públicas” em seus *slogans* e vinhetas e possuam outorga de canal educativo, do ponto-de-vista do gerenciamento são na verdade emissoras estatais, cujo corpo diretivo está subordinado ao titular do Poder Executivo, principalmente no caso das educativas estaduais. Vivem, deste modo, uma crise estrutural de identidade.

Esta fragmentação estrutural e ambiguidade ontológica também afetam a produção de estudos nesta área pela dificuldade em categorizar este conjunto de emissoras como *public broadcasting* e tratá-las como tal. Se não é possível afirmar que há um sistema de radiodifusão pública coeso, integrado e bem desenvolvido no país é possível considerá-las como um “campo” de mídia pública em formação: um conjunto de emissoras que tendem a tomar para si os princípios de mídia pública. Este “campo” pode ser compreendido como um agrupamento justaposto, suscetível de ser avaliados sob o prisma da mídia pública, ainda que possuam lacunas estruturais para serem claramente taxadas como tal. A realização de I e II Forum Nacional de TVs Públicas (respectivamente em 2007 e 2009) também corroborou a identificação deste campo, tanto pela ação política em conjunto quanto pelas afirmativas pactuadas por este conjunto de organizações.

Para delimitar este *corpus* relativamente fragmentado e mapear suas fragilidades e méritos, o recorte se concentrou na análise das emissoras filiadas a duas associações nacionais: (a) Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) e (b) a Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub). Este conjunto é composto por 14 emissoras de TV e 45 emissoras de rádio e representam parte substancial das emissoras de pequeno e médio porte não-comerciais operantes no Brasil. A análise não recaiu sobre a emissora propriamente dita (o canal de TV ou de rádio, enquanto ente) e sim sobre seu órgão diretivo, isto é, sobre a Fundação, organização ou instituição que está por trás dos veículos e que determina suas diretrizes, linha editorial, aspectos financeiro-administrativos. Assim, levando em conta que algumas entidades são responsáveis pelo gerenciamento de mais de uma emissora³ foram examinadas 34 organizações, representando um total de 59 veículos de rádio e televisão.

3.1 Categorias analíticas

A análise qualitativa das organizações de mídia pública pode ocorrer com base nos princípios aos quais estão submetidas como universalidade, diversidade, independência,

³ Em muitos casos uma organização gerencia uma emissora de TV, uma de rádio AM e outra de rádio FM, como ocorre na maioria das fundações vinculadas a governos estaduais. Ou, também há casos que uma entidade está responsável por uma emissora de TV e várias rádios, como é o caso da EBC.

participação etc. Esta qualificação pode ainda recair também sobre diversos focos: grade de programação; conteúdo jornalístico; modos de cobertura; estrutura organizativa, financiamento etc. Uma série de indicadores sobre a qualidade da mídia pública podem ser elencados neste sentido (Bucci et al, 2012)

O intuito deste *paper* não é abordar a totalidade desses princípios e sim fazer um mapeamento de eixos considerados fundamentais no que se refere especificamente à estrutura organizativa. Para aferir este *corpus* empírico, o estudo foi estruturado em quatro categorias analíticas (eixos analíticos) e seus principais indicadores. Sobretudo, trata-se daqueles considerados estruturais e estruturantes:

a) **Transparência** – compreende-se por transparência a existência de mecanismos de publicidade institucional, financeira e prestação de contas que se apresentam de modo acessível e visível a todo e qualquer cidadão. Foram considerados indicadores deste eixo itens como: publicização em seu *website* oficial de lei, estatuto ou regimento que explique o funcionamento da organização; disponibilização *online* de dados consolidados sobre orçamento; balanço financeiro anual; relatórios anuais (ou bimestrais, semestrais ou bi-anuais) de atividades.

b) **Participação** – compreende-se por participação a existência de instâncias e recursos que criam a possibilidade de compartilhamento nos processos de tomada de decisões da organização, fugindo de um formato centralizado de poder nas mãos de um executor (diretor, presidente etc.). O principal indicador considerado neste eixo foi a existência de colegiado diretivo/ deliberativo, isto é, conselho administrativo, curador ou diretor com atribuições decisórias, capaz de influenciar em diretrizes ou na estruturação da organização.

c) **Autonomia administrativa** - compreende-se por autonomia a auto-determinação gestora: quando se garante ao corpo diretor plenos poderes para gerenciar as atividades cotidianas da organização perseguindo seus princípios e missões, sem o assédio ou imposições arbitrárias de autoridades governamentais ou pressão de interesse privado. O principal indicador considerado neste eixo foi a existência de colegiado civil com poder deliberativo e o grau de vinculação de seus membros (no sentido de subordinação) ao titular da organização mantenedora (presidente, governador, prefeito, reitor etc.).

d) Independência financeira - compreende-se por independência a existência de auto-suficiência econômica, permitindo assim que a organização possa exercer de modo livre suas funções de mídia pública, sem sofrer pressões de cunho financeiro. Foram considerados indicadores representativos deste eixo itens como: existência de receita oriunda de tributo, taxas ou impostos recolhidos diretamente pela própria organização ou transferidos sem intervencionismo para a mesma; receita oriunda da captação própria de recursos financeiros.

Uma vez definidos o recorte e as categorias de análise, as informações foram aferidas a partir de uma Planilha Estruturada de Coleta de Dados, que orientou a confirmação da existência ou da ausência dos indicadores referente a cada eixo. As fontes de pesquisa foram: *websites* oficiais; leis; decretos; estatutos; normas infra-legais; atos administrativos; entrevista através de *e-mail* e entrevistas telefônicas. O resultado é um mapeamento geral da estrutura que predomina no campo da mídia pública no Brasil, como veremos na próxima seção.

4. Caracterizando o campo da mídia pública no Brasil

No Brasil, a radiodifusão pública nasceu na década de 30, através de duas iniciativas. A primeira foi a Rádio MEC (vinculada ao então Ministério da Educação e Cultura), fundada a partir da doação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro por Edgard Roquette-Pinto. A segunda foi a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, criada em 1936 pelas Organizações Victor Costa e incorporada pelo governo de Getúlio Vargas em 1940.

Após estas duas sementes, a demanda por educação no país fez com que o regime militar dos anos 60 fomentasse a criação das TVs educativas, através do Decreto-Lei 236/1967 e da criação da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE).

Porém, ao contrário do resto do mundo, que apostou na consolidação de um sistema público de radiodifusão com estações de TV e rádio relativamente integrados, no Brasil houve um processo de não-desenvolvimento deste setor. Na verdade, as iniciativas de rádios e TVs de caráter público nunca chegaram a funcionar como um sistema de fato. Tornaram-se emissoras que operavam e transmitiam de modo isolado e com baixíssimos investimentos em equipamentos e produção. No caso das TVs educativas, prevaleceu um modelo de forte influência dos governos estaduais, com poderes de agir diretamente na gestão e gerência dessas emissoras. Mesmo com a Constituição de 1988, em seu artigo 223 que previu a

complementaridade entre a radiodifusão pública, estatal e privada, o tema da radiodifusão pública continuou praticamente inerte no Brasil até a primeira década do século XXI.

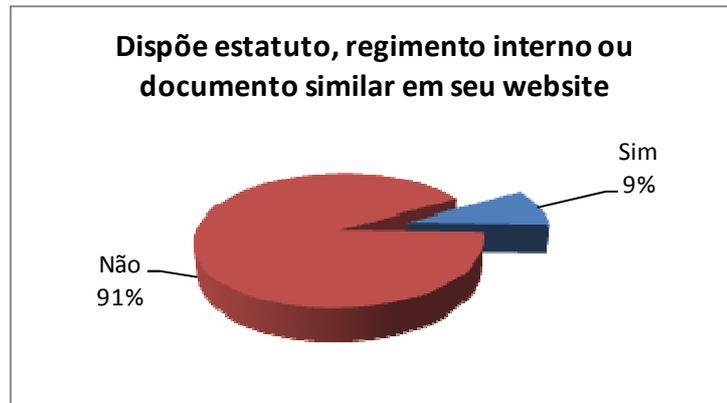
O fortalecimento do segmento privado de comunicação e sua consequente hegemonia; o sucateamento das TVs educativas nos estados; a falta de legislação que apontasse para o desenvolvimento da radiodifusão não-comercial são alguns dos impeditivos para o florescimento de um sistema de comunicação pública no Brasil. Em 2007, a criação da Empresa Pública de Comunicação (EBC) através da Medida Provisória nº 398, posteriormente convertida na Lei 11.652, de 2008, recolocou o problema na pauta política. O objetivo foi criar uma empresa pública capaz de aglutinar TVs e rádios educativas e outros entes não-comerciais para formar uma rede integrada. Embora a EBC tenha sido o avanço mais importante desde a Constituição de 1988, esta iniciativa está em andamento e ainda não significou de fato a realização do projeto de sistema público consolidado.

4.1 Resultados

Ao aplicarmos um estudo neste atual quadro do chamado campo da mídia pública no Brasil, o primeiro eixo analítico trata da transparência e se demonstrou deficiente na maioria dos entes examinados. Esta afirmativa é bastante evidente ao se constatar uma clara dificuldade em obter informação junto a estas instituições. Embora quase todas as organizações pesquisadas (cerca de 90% do total) possuam página ou *website* oficial específico em funcionamento (4 organizações não possuem página ativa na Internet⁴) a maioria não dispõe publicamente de documentos e dados sobre seu funcionamento. Os sítios servem fundamentalmente para dar informações sobre programação, transmissão ao vivo, *podcasts* etc. dando pouca ênfase à disponibilidade dados institucionais, financeiros e administrativos. Apenas 3 organizações (menos de 10% do total) disponibilizam documentos que versam sobre sua estrutura gestora, como lei de criação, estatuto, regimento interno etc. São elas: Fundação Cultural Piratini, Fundação Padre Anchieta (FPA) e Empresa Brasil de Comunicação (EBC), como aponta o gráfico da Figura 1.

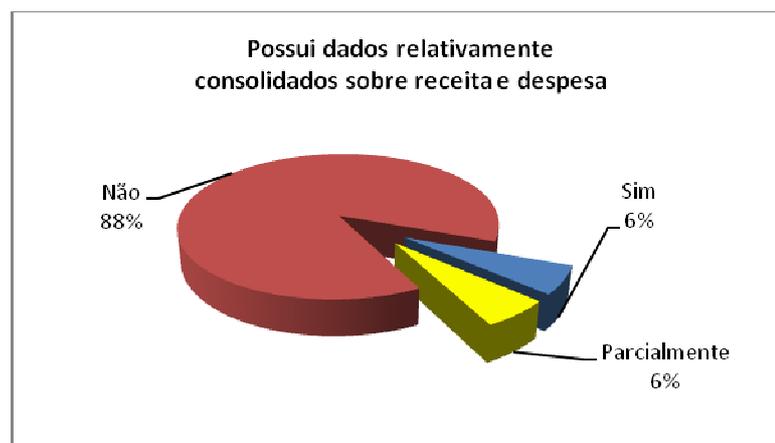
⁴ São elas: Rádio Difusora Acreana, Rede Minas, Rádio UEM e TV Universitária UFRR. No caso específico da Rede Minas o endereço eletrônico existe mas, no momento da coleta de dados, o site se encontrava inoperante com um aviso de estava em processo de reformulação.

Figura 1: Gráfico sobre transparência – disponibilização de informações sobre estrutura organizativa



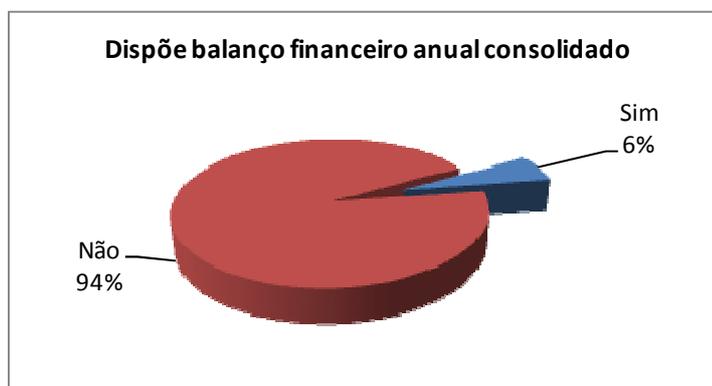
Os mecanismos de prestação de contas e publicidade financeira também são pouco desenvolvidos. Como demonstra o gráfico da Figura 2, quase 90 % das organizações pesquisadas (29 das 34) não trazem qualquer informação sobre receita e despesa em seus *websites* oficiais. Apenas 3 organizações dispõem deste tipo de dado de modo relativamente consolidado: a Fundação Padre Anchieta (FPA), a Rádio e Televisão Educativa do Paraná (RTVE) e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Outros 2 entes trazem informações parciais neste item: o Instituto Zumbi dos Palmares (IZP) e a Rádio Inconfidência.

Figura 2: Gráfico sobre transparência financeira – disponibilização de informações sobre receitas e despesas da organização



Ao analisarmos a existência de balanço financeiro anual este quadro se repete. Apenas 2 organizações disponibilizam este tipo de dado: Fundação Padre Anchieta (FPA) e Empresa Brasil de Comunicação (EBC), como aponta o gráfico da Figura 3.

Figura 3: Gráfico sobre transparência financeira – disponibilização De balanço financeiro anual consolidado



Um último item analisado, referente à transparência, diz respeito à existência de relatórios anuais (ou com outra periodicidade regular) de atividades. O estudo demonstra que apenas 2 organizações (representando apenas 6% da amostra) trazem este tipo de informação: a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a Fundação Padre Anchieta (FPA); 1 organização traz de forma parcial (Fundação Piratini) e mais de 90% (32 organizações)⁵ não fazem referências a este tipo de documento (Figura 4).

Figura 4: Gráfico sobre transparência financeira – disponibilização de relatório anual de atividades

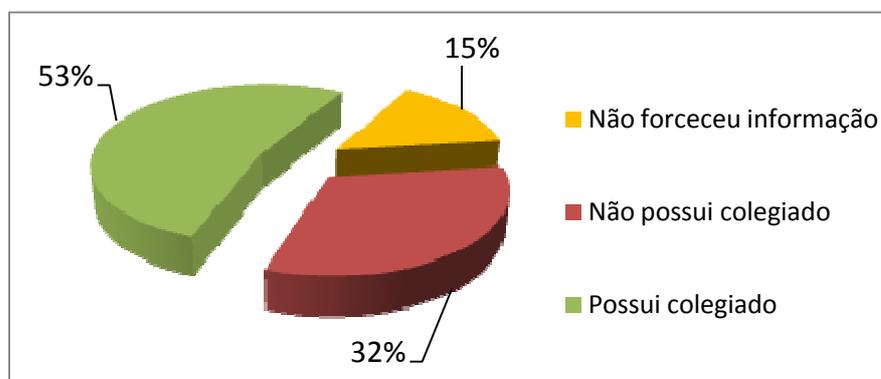


Em relação ao segundo eixo de análise, participação civil na gestão, em linhas gerais, os resultados demonstram que apenas 53% das organizações estudadas possuem algum tipo de colegiado diretivo ou deliberativo previsto em suas estruturas. Já 32% não

⁵ Incluiu-se aqui aquelas que não possuem web-site oficial próprio.

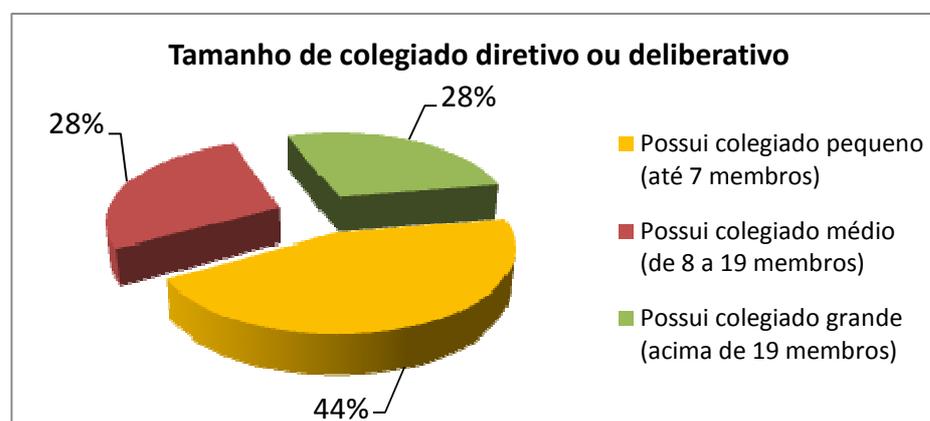
possuem colegiado desta natureza⁶ e 15% não forneceram informações⁷ sobre este item (Figura 5).

Figura 5: Gráfico sobre instância participativa – existência de colegiado diretivo ou deliberativo



Se observarmos apenas as organizações que possuem colegiado diretivo nota-se que quase a metade deste conjunto (44 %) possui colegiado pequeno com até 7 membros; cerca de 28 % possuem este tipo de instância com mais de 20 membros, conforme aponta o gráfico da Figura 6:

Figura 6: Gráfico sobre instância participativa - tamanho de conselhos das organizações que possuem colegiado diretivo ou deliberativo

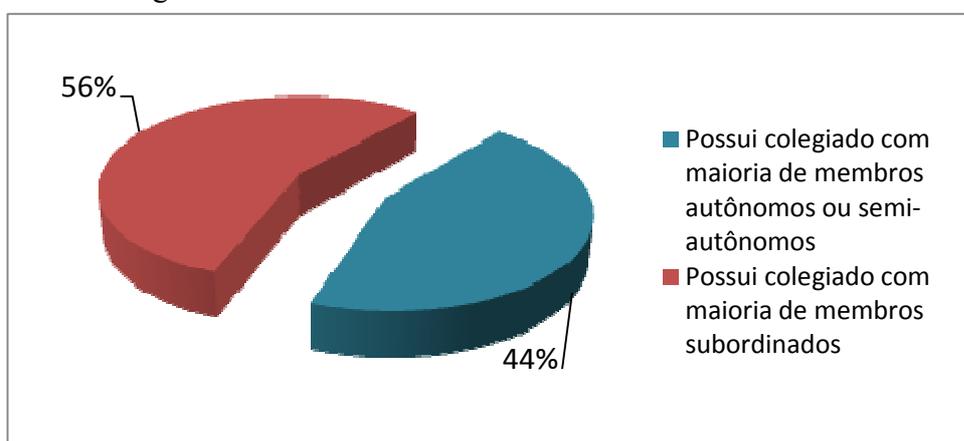


⁶ Onze organizações, a saber: Fundação Antares; Fundação Televisão e Rádio Cultura do Amazonas (Funtec); Rádio UFSCar FM; Rádio Universidade do Rio Grande; Rádio Federal de Pelotas; Rádio Universitária da UFG; Rádio Roquette-Pinto; Rádio Municipal Cultura de Amparo; Rádio FM Educativa de Icapuí; TV Universitária UFRR; Universitária FM UFES.

⁷ Não forneceram informações sobre estatuto e aspectos organizativos até o fechamento da pesquisa os seguintes veículos: TV Pernambuco; TV Aldeia; Rádio Difusora Acreana; Rádio Libertas (Poços de Caldas) e Rádio Inconfidência.

Cruzando estas informações com o terceiro eixo de análise, que diz respeito a autonomia administrativa, o estudo detectou que, dentre as 18 organizações com colegiado, 56% (10 organizações) possui este tipo de instância com maioria de membros subordinados ao titular institucional ou governamental. Apenas 8 organizações (que equivale a 44% deste grupo de 18 organizações) possui colegiado com maioria de membros caracterizados como "autônomos" ou "semi-autônomos", conforme demonstra o gráfico da Figura 7, são elas: São elas: Centro de Rádio e Televisão Cultural e Educativo da Unesp; Empresa Brasil de Comunicação (EBC); Fundação Cultural Piratini; Fundação Padre Anchieta; Fundação TV Minas Cultural e Educativa; Rádio Universitária FM (UEM); Rádio UEL FM.

Figura 7: Gráfico sobre participação e autonomia - proporção de colegiados com estrutura mais autônoma e menos autônoma



Significa dizer que mais da metade das organizações pesquisadas não pressupõem bases para autonomia administrativa pois ou não sustentam instâncias participativas deliberativas ou, quando possuem, a maioria do pleno está subordinado ao titular institucional ou governamental que pode assim influenciar diretamente nas direções e tomadas de decisão da organização.

A Tabela 1 traz a descrição mais detalhada das organizações (e suas mantenedoras) que possuem colegiado, ponderando o número absoluto de membros (tamanho do colegiado) com proporção destes diretamente subordinados ou vinculados ao poder institucional/governamental.

Tabela1: Características de colegiados existentes nas organizações pesquisadas⁸

Instituição	Vínculo institucional	Nº de membros	% membros subordinados ⁹	% membros autônomos ou semi-autônomos ¹⁰
Centro de Rádio e Televisão Cultural e Educativo da Unesp	Universidade Estadual Paulista (Unesp)	17	47 %	53 %
Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	Governo Federal	21	28 %	72 %
Fundação Aperipê (SE) ¹¹	Governo do Estado de Sergipe	7	86 %	14 %
Fundação Cultural Piratini	Governo Estado do Rio Grande do Sul	25	8 %	92 %
Fundação Luiz Carlos de Rádio e Televisão (Fertel)	Governo Estado do Mato Grosso do Sul	5	80 %	20 %
Fundação Padre Anchieta	Governo do Estado de São Paulo	47	11%	89 %
Fundação Paraense de Radiodifusão (Funtelpa) ¹²	Governo do Estado do Pará	9	56 %	44 %
Fundação TV Minas Cultural e Educativa	Governo do Estado de Minas Gerais	7	43 %	57 %
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb)	Governo do Estado da Bahia	10	90 %	10 %

⁸ Parte dos dados aportados nesta tabela foram aferidos durante pesquisa como consultor *ad hoc* da UNESCO no estudo Indicadores de Desenvolvimento da Mídia no Brasil (no prelo).

⁹ Direta ou indiretamente vinculado, isto é, desde que se estabeleça uma relação de subordinação ou forte influência do titular (governamental ou institucional) sobre a gestão. “Titular governamental” significa governador, prefeito, presidente da Câmara de Deputados, etc. Já o termo “titular institucional” refere-se a cargos máximos da instituição à qual a Fundação ou Centro mantenedor está hierarquicamente vinculado (por exemplo, o reitor de uma Universidade).

¹⁰ A noção de autonomia ou semi-autonomia diz respeito a não vinculação (subordinação) do membro ao titular institucional ou governamental que gerencia a emissora. Trata-se de representações oriundas de instâncias externas ou de representações que possuem algum grau de autonomia em relação à instituição mantenedora, por exemplo, representantes de outros Poderes (Legislativo ou Judiciário), sindicatos, organizações civis, instituições independentes e também reitores de universidades. No caso dos reitores, embora sejam oficialmente indicados pelo titular governamental, os mecanismos de eleições diretas nas Universidades, o dispositivo de autonomia universitária e as instâncias internas às quais prestam contas foram elementos levados em conta para caracterizá-los como um perfil semi-autônomo e não meramente governamental. Note-se que a autonomia ou semi-autonomia é sempre relativa ao titular. Por exemplo, nos casos de emissoras universitárias o vínculo com o Reitor (que é o titular institucional neste caso) passa a ser um indicador de não-autonomia. Já no exemplo de uma emissora educativa vinculadas a Governo Estadual, o reitor de uma universidade que compõe o conselho é considerado semi-autônomo pois não é membro diretamente subordinado ao governador (que é o titular, neste caso).

¹¹ De acordo com a Lei estadual Nº 5.696 de 15 de julho de 2005.

¹² Neste caso, dos 5 membros que foram tipificados como diretamente subordinados ao Poder Executivo, convém apontar que 1 é o presidente da Fundação (subordinado ao Governador do Estado do Pará) e os outros 4 não são necessariamente membros do governo (como secretários, assessores etc.): são pessoas de notório saber de “livre escolha” do governador. Como a Lei não traz nenhum mecanismo que desvincular minimamente esses membros de uma subordinação direta ao governador (como tipificação exata do perfil, proibição ou restrições quanto à serem membros do governo, impossibilidade de demissão sumária pelo governador etc.), estes foram qualificados como potencialmente vinculados ao Poder Executivo, pelo menos no *design* institucional.

Instituto Zumbi dos Palmares (IZP)	Governo do Estado de Alagoas	6	50 %	50 %
Núcleo de Televisão e Rádio Universitárias da UFPE	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	5	80 %	20 %
Rádio e TV Educativa do Paraná	Governo do Estado do Paraná	8	75 %	25 %
Rádio Universitária FM (UEM) ¹³	Universidade Estadual de Maringá (UEM)	11	27 %	73 %
Rádio Roraima ¹⁴	Governo do Estado de Roraima	7	100%	0 %
Rádio UEL FM ¹⁵	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	28	25%	75 %
Rádio Educativa Unijuí FM ¹⁶	Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Fidene)	5	60 %	40 %
Redesat Tocantins ¹⁷	Governo do Tocantins	9	100 %	0 %
Universitária FM UFC ¹⁸	Universidade Federal do Ceará (UFC)	7	86 %	14 %

¹³ Este número pode variar em casos de criação de novos Centros na UEM pois a Resolução estipula 1 vaga por Centro. Atualmente, são 7 Centros que compõem a Universidade.

¹⁴ Conforme Art. 10 do Decreto 9709 de janeiro de 2009, a emissora é gerenciada pelo Conselho de Administração: órgão colegiado de deliberação colegiada, exercerá a administração superior da Empresa.

¹⁵ Conforme Regimento Interno aprovado pela Resolução n. 0259/3009. Foram considerados membros diretamente vinculados ao titular da instituição mantenedora aqueles que ocupam cargo de reitor, diretor, coordenadoria ou chefia. São eles: Reitor, Diretor-superintendente da Rádio UEL, Diretor do CECA, representante do Departamento de Jornalismo e Música; representante da Coordenadoria de Comunicação Social; Chefe da Divisão de Jornalismo; Chefe da Divisão de Programação.

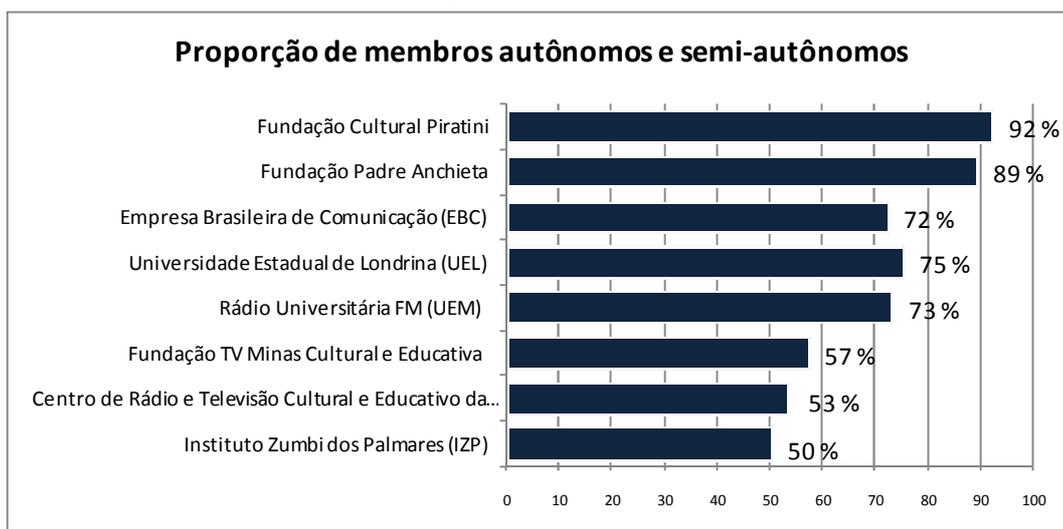
¹⁶ A emissora está vinculada à Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, organização mantenedora da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Conforme a Resolução Do Conselho Diretor da Fidene Nº 01/2007, que define o Regimento Interno da emissora, há o Conselho Superior: órgão colegiado deliberativo, consultivo e de supervisão, presidido pelo Diretor da Rádio e integrado por mais quatro membros. Foram considerados membros autônomos ou semi-autônomo: o representante do Colegiado do Curso de Comunicação Social; representante do corpo discente da Unijuí, indicado pelo Diretório Central de Estudantes. Os outros dois membros são indicados diretamente pelo Reitor ou pelo presidente da Fundação.

¹⁷ Lei Complementar n. 77 de novembro de 2011 e Estatuto da Fundação Radiodifusão Educativa do Estado do Tocantins (Redesat) publicado no Diário Oficial do Estado em 14 de dezembro de 2011.

¹⁸ Vinculada à Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da UFC, cujo Conselho Curador é composto de 7 Conselheiros, sendo 6 de livre escolha e designação do reitor da Universidade Federal do Ceará e 1 de livre escolha e designação o Conselho Universitário da Universidade Federal do Ceará. Considerou-se apenas este último como membro autônomo ou semi-autônomo do titular institucional.

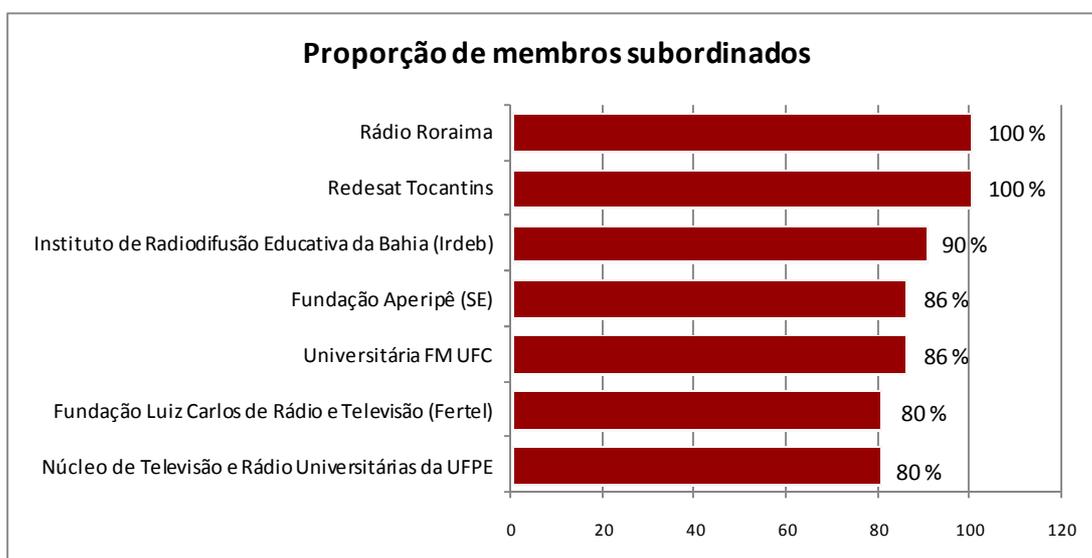
A partir dos dados apontados na Tabela 1 é possível fazer um *ranking* de organizações com estrutura potencialmente mais autônoma, levando-se em conta o percentual de membros e sua vinculação com o titular institucional ou governamental, conforme demonstra o gráfico da Figura 8:

Figura 8: Gráfico sobre autonomia – organizações com maiores percentuais de membros potencialmente autônomos ou semi-autônomos



Já o gráfico da Figura 9 aponta as organizações que possuem colegiado com menor potencial de autonomia ou, em outras palavras, com estrutura mais claramente subordinada ao titular institucional/governamental.

Figura 9: Gráfico sobre autonomia – organizações com maiores percentuais de membros subordinados ao titular institucional/governamental



Importante ressaltar que a existência de uma maioria de membros categorizados como potencialmente “autônomos” ou “semi-autônomos” em alguns conselhos não implica em afirmar a existência efetiva de autonomia. Ainda que alguns membros não estejam formalmente ligados ao titular institucional ou governamental, na prática, outros fatores extra-oficiais podem ser determinantes e gerar quebra de autonomia (como cultura política, clientelismo, pressão econômica, vinculações partidárias, alinhamento ideológico, falta de critérios objetivos na indicação do conselho, relações personalistas, *lobby* etc.). Assim, os dados dos gráficos das Figuras 7 e 8 devem ser compreendidos como uma primeira prospecção que detecta a existência de uma estrutura organizativa que possibilita, em teoria, autonomia. Isto é, aponta a existência de bases para a autonomia e não a sua efetivação. A afirmação de que tal autonomia de fato ocorre só pode ser confirmada em estudos qualitativos específicos que avaliem a real dinâmica em que opera cada conselho/colegiado. Já em relação ao gráfico da Figura 8 é possível afirmar que há poucas possibilidades de autonomia real uma vez que está clara a subordinação da maioria dos membros ao titular institucional/governamental.

Em relação ao último eixo de análise, independência financeira, todas as organizações pesquisadas tem como base de sustento financeiro receitas oriundas do orçamento governamental (no caso daquelas vinculadas a governos estaduais, municipal ou federal) ou do orçamento da instituição mantenedora (fundação ou universidade). Esta é uma característica predominante neste conjunto de emissoras. Embora seja bastante comum em todos os casos a captação de recurso através veiculação de apoio cultural, este tipo de receita é considerada diminuta no orçamento geral.

Destacando-se do conjunto analisado, duas organizações possuem algumas peculiaridades quanto à questão financeira que merecem ser melhor caracterizadas: a Fundação Padre Anchieta (FPA) e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). No caso da FPA, a organização possui um sistema de captação de recursos próprio que significou em 2012 cerca de 49% de toda a sua receita (doação e subvenção para investimentos; receita própria e receita de convênios), conforme relatório “Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2012 e 2011”, publicado em 2013¹⁹. Os 51% restantes vêm da dotação orçamentária do Governo do Estado de São Paulo. Embora o percentual de recurso próprio seja bastante representativo, quando comparado às outras organizações pesquisadas, importante frisar que isso não torna a

¹⁹ Disponível em <http://midia.cmais.com.br/assets/file/original/326cb4e0a698b46daa96d4b4764f9e26bebea75c.pdf> acesso abril de 2013.

Fundação Padre Anchieta independente em relação aos recursos orçamentários. No mesmo documento, após avaliarem os problemas como déficit acumulado, a KPMG Auditores Independentes ressalta que:

Essas condições, juntamente com o fato de que os recursos oriundos do Governo do Estado de São Paulo representam parte significativa nas receitas da Fundação Padre Anchieta, e caracterizam uma dependência financeira da Fundação Padre Anchieta com o Governo do Estado de São Paulo, conforme mencionado na Nota Explicativa no. 1, indicam a existência de incerteza significativa que pode levantar dúvida quanto à capacidade de continuidade operacional da entidade bem como o fato de que a habilidade de continuidade das operações da Fundação Padre Anchieta depende do contínuo recebimento das dotações do Governo do Estado de São Paulo (p. 4).

Também convém frisar que a captação própria de recursos não garante que uma emissora pública se enquadre em um modelo ideal de independência financeira. A captação de recursos próprios como base central de financiamento tende a tornar a organização refém da comercialização de seus produtos ou da dependência de apoio cultural de empresas ou doadores. Nos países com sistema de *public broadcasting* mais consolidado, como é o caso da BBC (Reino Unido) ou NHK (Japão) a independência ocorre com base na existência de tributo (imposto) recolhido diretamente para o cofre destas organizações. Embora possam captar recursos extras por iniciativa própria (venda de produtos, principalmente) este tipo de financiamento é suplementar nestes casos. Recursos públicos blindados com mecanismos que garantam a atualização e estabilidade nas receitas tem sido considerado hoje o formato mais adequado para garantir a independência financeira das organizações de mídia pública.

No caso da EBC, a empresa sobrevive fundamentalmente das seguintes fontes, previstas em lei: dotações orçamentárias (previstas no orçamento governamental enviado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Parlamento federal); exploração dos serviços a entes públicos ou privados (como distribuição conteúdo, licenciamento de marcas e produtos; atividades inerentes à comunicação); percentual da arrecadação constituída pela Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública²⁰; apoio cultural de entidades (públicas ou privadas) sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos; publicidade institucional de entidades de direito público e privado (neste caso, sendo proibida a veiculação de anúncios de produtos ou serviços); da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar

²⁰ 75% do tributo, baseado em valores cobrados de alguns serviços comerciais como telefonia celular, radiodifusão, TV por assinatura, serviços de satélite e outros que utilizam o espectro radioelétrico

com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; de rendimentos de aplicações financeiras; de rendas provenientes de outras fontes, desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão pública estabelecidos na lei.

Embora a lista de fontes possíveis e permitidas em lei seja razoavelmente numerosa, na prática, boa parte da receita da Empresa consiste na dotação orçamentária anual definida pelo Poder Executivo e aprovada (ou modificada) pelo Parlamento. Este montante pode oscilar a depender da configuração das forças políticas que ascendem ao Poder Executivo e Legislativo.

Considerações finais

Este *paper* teve o objetivo de traçar um perfil sobre aspectos estruturais considerados pressupostos para a qualificação de organizações de mídia pública. O estudo optou por analisar indicadores gerais de quatro eixos de análise sem a pretensão de querer aprofundá-los em seus pormenores. Assim, considerou-se que para que uma organização de mídia pública consiga realizar sua missão, precisa garantir a existência de características como participação, transparência, autonomia e independência em sua estrutura. Cada um desses eixos representam pilares indispensáveis para um bom modelo de *public broadcasting* pois demonstram que a organização possui abertura para a opinião diversa; qualidade na publicidade de seus atos; condições para manter suas atividades livre da pressão de interesses privados; e liberdade para agir em defesa do interesse público sem interferências político-partidárias e governamentais.

No caso brasileiro, além de não existir um sistema sólido e integrado de emissoras públicas, há problemas de definição, onde a noção de mídia pública é atravessada por aspectos de mídia tipicamente estatal. Embora boa parte das emissoras do chamado campo da mídia pública no Brasil vislumbrem o horizonte do *public broadcasting service*, essas organizações são caracterizadas por diversas deficiências estruturais: há uma crônica inobservância de mecanismos de transparência; apenas na metade das organizações pesquisadas foram identificados algum tipo de colegiado com algum teor decisório; mais da metade das instâncias diretivas são predominantemente subordinadas ao titular institucional ou governamental; todas das organizações sustentam problemas de independência financeira.

O bom desempenho de uma organização nestes itens significa que há bons pré-requisitos de estrutura organizativa, ainda que isso não mensure necessariamente a sua

performance em si. Isso só pode ser comprovado em estudo específico com foco na efetividade destas estruturas organizativas. Por outro lado, o mau desempenho nestes pressupostos sugere que há deficiências primárias que podem comprometer, de antemão, qualquer avanço significativo e a sua própria qualificação como mídia pública.

Naturalmente, os eixos analisados (transparência, participação, autonomia e independência) merecem estudos específicos pois em cada um sustenta complexos conceitos e indicadores que não foram o foco deste artigo. A opção por indicadores gerais serve-nos para se ter um retrato deste campo no Brasil e para contribuir para análises específicas futuras.

Referências:

BENSON, Rodney; POWERS, Matthew. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*. Frepress, 2011. Disponível em: <<http://www.savethenews.org/sites/savethenews.org/files/public-media-and-political-independence.pdf>>. Acesso em: 11 jan.2013.

BROOKS, Arthur C. Taxes, subsidies, and listeners like you: public policy and contributions to public radio”. *Public Administration Review*, 63(5), p. 554–561, 2003.

BUCCI, Eugênio; CHIARETTI, Marco; FIORINI, Ana Maria. *Indicadores de qualidade nas emissoras públicas – uma avaliação contemporânea*. Brasília: Unesco, 2012 (Serie Debates CI, n. 10)

DAHLGREEN, Peter. *Television and the public sphere: Citizenship, democracy, and the media*. London, Sage, 1995.

INTERVOZES. Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, 2009

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

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção*. In: RINCÓN, Omar (Org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 41-81

McCAULEY, Michael P.; PETERSON, Eric E.; ARTZ, B. Lee e HALLECK, DeeDee. *Public Broadcasting and Public Interest*. Nova York: M. E. Sharp, 2003.

MENDELL, Toby. *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2011

MOYSES, Diogo; VALENTE, Jonas; SILVA Sivaldo Pereira da. *Sistemas públicos de comunicação: panorama analítico das experiências em doze países e os desafios para o caso*

brasileiro. In: Intervozes. Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009, p. 291-319.

NIKOLTCHEV, Susanne. European Backing for Public Service Broadcasting: Council of Europe Rules and Standards. In: *The public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg : European Audiovisual Observatory, 2007 p. 7-15.

UNESCO. *Public Broadcasting: How? Why?* Montreal, World Radio and Television Council, 2000.

VALENTE, Jonas. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação. In: Intervozes. Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009, p. 25-46.

YOSHIKO, Nakamura. Governance and accountability in public service broadcasting: lessons from the latest BBC Charter Review”. NHK Broadcasting Studies, 2007. Disponível em <www.nhk.or.jp/bunken/english/pdf/070601-07.pdf>. Acesso em: 20 dez 2012.