



4

Dimensões estruturais da mídia pública no Brasil¹: análise comparativa de indicadores-chaves em organizações de radiodifusão

Structural dimensions of Brazilian public broadcasting: Comparative analysis of key indicators

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, é possível identificar um campo de emissoras não-comerciais, em sua maioria atuando regionalmente, que se espelham no conceito de public broadcasting ou almejam esta qualificação. Pressupondo que devem ser permeadas por determinados princípios estruturais, o objetivo deste artigo é trazer um mapeamento de indicadores-chaves. O estudo foi aplicado em 33 organizações regionais e 1 nacional que compõem o chamado campo da mídia pública. Os resultados demonstram que há um baixo nível de transparência neste conjunto; poucos instrumentos de participação e um fraco desenvolvimento de mecanismos estruturais de autonomia e independência.

PALAVRAS-CHAVE Mídia pública; radiodifusão; políticas de comunicação; transparência; participação

ABSTRACT The idea of public broadcasting is a core of the communication system in many countries, especially those of democratic tradition. In Brazil has a field of non commercial media organizations, mostly

1 Uma versão prévia deste artigo foi apresentada no V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, realizado na cidade de Curitiba.

2 Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com estágio doutoral na University of Washington (EUA). Pós-doutorado no Poscom/UFBA. Professor adjunto do Curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (PPGC-UnB).



regional ones, which acting under the concept of public broadcasting or claiming this qualification. Assuming that public broadcasting has certain structural principles, the aim of this research is to provide a map of key indicators. The study was implemented in 33 regional organizations and 1 national corporation that taking part of the so-called field of public media. The results in this set are: low level of transparency, a few instruments of participation, and a weak structural mechanisms of autonomy and independence

KEYWORDS Public broadcasting; communication policy; transparency; participation

A existência de empresas de mídia pública (public broadcasting) tem sido uma das faces 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 sistema nacional 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 nesta área, não obstante, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2007, tenha significado um avanço importante na história recente da mídia pública brasileira. 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.

Tomando este conjunto como objeto de estudo, o intuito deste paper é analisar a existência de características estruturais consideradas pré-requisitos para que haja condições adequadas, pelo menos em potencial, para um 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 artigo 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.

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 considerada necessária 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.

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, independentemente do seu status social ou econômico); (b) Diversidade (deve ser plural no que se refere aos gêneros de programas oferecidos, visado diferentes públicos e temas abordados); (c) Independência (trata-se de um fórum onde as idéias devem ser expressas livremente, onde a informação, opiniões e críticas devem circular sem a imposição de agentes governamentais, econômicos, ideológicos); (e) Diferenciação (deve se distinguir de outros serviços de radiodifusão, visan-

do audiências negligenciadas ou lidando com assuntos ignorados pelas outras mídias).

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, precisam de independência frente a esses agentes para cumprir o seu papel de servir ao interesse dos cidadãos, o que seria prejudicado mediante o assédio ou pressões políticas 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, quanto mais uma organização de mídia for 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 será 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.

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. De um lado, temos as TVs educativas estaduais, nas quais prevaleceu um modelo de forte influência dos governos dos estados, com poderes de agir diretamente na gestão e gerência dessas organizações de mídia. Num segundo esteio, têm-se as emissoras universitárias que funcionam no âmbito de instituições de ensino superior (principalmente nas universidades públicas). Em um terceiro pilar, temos a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada em 2007, através da Medida Provisória nº 398, posteriormente convertida na Lei 11.652, de 2008, que tem dentre seus objetivos ser uma corporação pública de cunho nacional capaz de aglutinar emissoras educativas, universitárias regionais para formar uma rede integrada.

Apesar dos intuitos da EBC, não há ainda 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 diretamente subordinado ao titular do Poder Executivo, principalmente no caso das educativas estaduais. Vivem, deste modo, uma crise estrutural de identidade.

A fragmentação estrutural e ambiguidade ontológica que caracteriza o cenário brasileiro 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 em documentos assinados coletivamente.

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 que englobam organizações que atuam regionalmente: (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 representa parte substancial das organizações de pequeno e médio porte não-comerciais operantes nas diversas regiões do 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 33 organizações regionais (estaduais) e 1 organização nacional (a Empresa Brasileira de Comunicação – EBC), que somadas aglutinam um total de 59 veículos de rádio e televisão.

Embora a qualificação de uma mídia pública possa incorrer em diversos parâmetros (Bucci et al, 2012), o intuito deste artigo não é abordar a totalidade desses princípios e sim fazer um mapeamento de eixos considerados fundamentais no que se refere especificamente à estrutura organizativa. Por ser um recorte analítico específico produzido dentro dos limites de um artigo, naturalmente um conjunto de outros elementos não estarão contemplados aqui. Assim, diante desses pressupostos, para aferir este corpus, o estudo foi estruturado em quatro categorias analíticas e seus principais indicadores-chaves⁴. Sobretudo, trata-se daqueles considerados estruturais:

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 bi-

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.

4 Indicadores-chaves significam “indicadores principais selecionados”, isto é, a observação não de todos os indicadores possíveis que podem se enquadrar em cada eixo e sim de elementos considerados prioritários para os objetivos deste artigo.

mestrais, 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 deliberativo como conselho 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 o grau de vinculação (no sentido de subordinação) dos membros do colegiado-diretor 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 (ou transferidos) diretamente pela própria organização sem intervencionismo; 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. A coleta de dados foi realizada em duas fases: a primeira entre julho e agosto de 2011; a segunda fase entre janeiro e maio de 2013.

Analisando o 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 possuíam página ativa na Internet no período de coleta de dados⁵) 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

5 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.

elas: Fundação Cultural Piratini, Fundação Padre Anchieta (FPA) e Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Os mecanismos de prestação de contas e publicidade financeira também são pouco desenvolvidos. Os dados apontam que quase 90 % das organizações pesquisadas (29 das 34) não trazem qualquer informação sobre receita e despesa em seus websites oficiais. Apenas 3 organizações dispõe 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.

Ao analisarmos a existência de balanço financeiro anual este quadro se repete. Apenas 2 organizações (6 %) disponibilizam este tipo de dado: Fundação Padre Anchieta (FPA) e Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

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)⁶ não fazem referências a este tipo de documento.

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

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

Tabela1: Características de colegiados existentes nas organizações pesquisadas¹

Instituição	Vínculo institucional	Nº de membros	% membros subordinados ²	% membros autônomos/semi-autônomos ³
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 %

1 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).

2 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)

3 A noção de autonomia ou semi-autonomia diz respeito a não vinculação (subordinação) do membro ao titular institucional ou governamental que gerencia a emissora. Por exemplo, nos casos de emissoras universitárias a subordinação/indicação direta do diretor pelo 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). 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.

desta natureza⁷ e 15% não forneceram informações⁸ sobre este item. Se observarmos apenas as organizações que possuem colegiado diretivo nota-se que quase a metade deste conjunto (44 %) possui colegia-

7 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.

8 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.

do pequeno com até 7 membros; cerca de 28 % possuem este tipo de instância com mais de 20 membros.

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 7 organizações (que equivale a cerca de 39% deste grupo de 18 organizações) possui colegiado com maioria de membros caracterizados como “autônomos” ou “semi-autônomos”, são elas: São elas: Centro de Rádio e Televisão Cultural e Educativo da



Tabela1: Características de colegiados existentes nas organizações pesquisadas (continuação)

Instituição	Vínculo institucional	Nº de membros	% membros subordinados	% membros autônomos/semi-autônomos
Fundação Aperipê (SE) ¹	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) ²	Governo do Estado do Pará	9	56 %	44 %
Fundação TV Minas Cultural e Educativa	Governo do Estadode Minas Gerais	7	43 %	57 %
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb)	Governo do Estado da Bahia	10	90 %	10 %
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) ³	Universidade Estadual de Maringá (UEM)	11	27 %	73 %

1 De acordo com a Lei estadual N° 5.696 de 15 de julho de 2005.

2 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.

3 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.

Tabela1: Características de colegiados existentes nas organizações pesquisadas (continuação)

Instituição	Vínculo institucional	Nº de membros	% membros subordinados	% membros autônomos/semi-autônomos
Rádio Roraima ¹	Governo do Estado de Roraima	7	100%	0 %
Rádio UEL FM ²	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	28	25%	75 %
Rádio Educativa Unijuí FM ³	Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Fidene)	5	60 %	40 %
Redesat Tocantins ⁴	Governo do Tocantins	9	100 %	0 %
Universitária FM UFC (UFC) ⁵	Universidade Federal do Ceará	7	86 %	14 %

1 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.

2 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.

3 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.

4 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.

5 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.

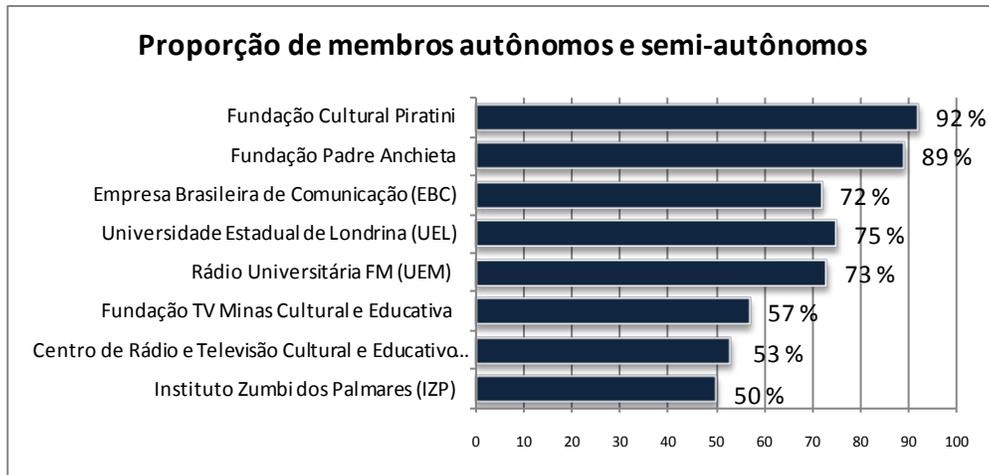


Figura 1: Gráfico sobre autonomia – organizações com maiores percentuais de membros potencialmente autônomos ou semi-autônomos

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. 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.

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 1.

Já o gráfico da Figura 2 aponta as organizações que possuem colegiado com menor poten-

cial de autonomia ou, em outras palavras, com estrutura mais claramente subordinada 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 1 e 2 devem ser compreendidos como uma primeira prospecção que detecta a existência de uma estrutura organizativa que possibilita condições básicas, em teoria, para a 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 provada em estudos qualitativos específicos que avaliem a real dinâmica

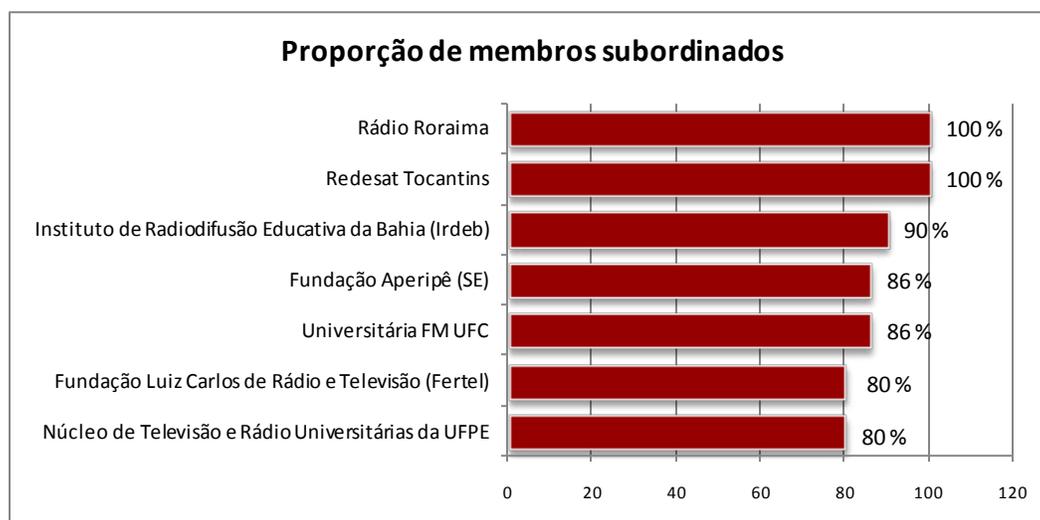


Figura 2: Gráfico sobre autonomia – organizações com maiores percentuais de membros subordinados ao titular institucional/governamental

em que opera cada conselho/colégiado. Por outro lado, em relação ao gráfico da Figura 2, é possível afirmar que há poucas possibilidades de autonomia real nestes casos 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), sem mecanismos efetivos de blindagem contra oscilações ou cortes de receita. Esta é uma característica marcante e 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 de me-

lhor caracterização: 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 2013⁹. 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 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 signifi-

⁹ Disponível em <<http://midia.cmais.com.br/assets/file/original/326cb4e0a698b46daa96d4b4764f9e26bebea75c.pdf>> acesso abril de 2013.



cativa nas receitas da Fundação Padre Anchieta, caracterizam uma dependência financeira governamental sendo 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 complementar nestes casos. Recurso público blindado com mecanismos que garantam a atualização e estabilidade nas receitas têm 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

Pública¹⁰; 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 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 artigo teve o objetivo de traçar um perfil sobre aspectos estruturais considerados pressupostos para a qualificação de organizações de mídia pública no Brasil comparando o conjunto formado com 33 organizações regionais e 1 nacional. O estudo optou por analisar indicadores de quatro eixos de análise sem a pretensão de querer aprofundá-los em seus pormenores e sim trazer um quadro geral deste campo no país. Deste modo, considerou-se que para que uma organização de

10 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

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 organizações 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 as 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 na prática. 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. No plano geral, os dados demonstram que não há grandes variações quanto a eventuais enquadramentos dessas organizações em “tipos” ou “grupos”, baseados no desempenho similar dos indicadores analisados. O que há, na prática, é um dualismo não muito marcante: de um lado há um pequeno grupo com indicadores medianos e um grupo predominante com baixíssimo desempenho dos elementos analisados. Isto é, os resultados demonstram claramente que na grande maioria das organizações regionais os problemas são agudos e, ainda que algumas poucas organizações como a Fundação Padre Anchieta e Fundação Piratini (em nível regional) e a Empresa Brasil de Comunicação (em nível nacional) tenham apontado melhor desempenho em alguns indicadores, ainda há um *grade gap* entre o que são hoje e o padrão de princípios qualitativos internacionais exigidos para organizações de public broadcasting.

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 emisoras 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.

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: Interozes. 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 Audio-

visual 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: Interozes. 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.

Dimensões estruturais da mídia pública no Brasil: Análise comparativa de indicadores-chaves em organizações de radiodifusão

Sivaldo Pereira da Silva

Data do Envio: 30 de agosto de 2013.

Data do aceite: 10 de dezembro de 2013.

