



**COMUNICAÇÃO
& SOCIEDADE**

30

**SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA
E PARTICIPAÇÃO**
*PUBLIC SERVICE MEDIA
AND PARTICIPATION*

Editores | *Editors*

Luís António Santos e Nelia Del Bianco

Diretor | *Journal Editor*

Moisés de Lemos Martins







**COMUNICAÇÃO
& SOCIEDADE**

30

**SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA
E PARTICIPAÇÃO**
*PUBLIC SERVICE MEDIA
AND PARTICIPATION*

Editores | *Editors*

Luís António Santos e Nelia Del Bianco

Diretor | *Journal Editor*

Moisés de Lemos Martins



Título | Title: Serviço público de média e participação / *Public service media and participation*

Diretor | Journal Editor: Moisés de Lemos Martins

Diretor Adjunto | Associate Editor: Manuel Pinto

Editores Temáticos | Volume Editors n.º 30 – dezembro 2016 | December 2016: Luís António Santos & Nelia Del Bianco

Conselho Editorial | Editorial Board

Alain Kiyindou (*Universidade de Bordéus 3*), Ana Cláudia Mei Oliveira (*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*), Anabela Carvalho (*Universidade do Minho*), Annabelle Sreberny (*London Middle East Institute*), Barbie Zelizer (*Universidade da Pensilvânia*), Cláudia Álvares (*Universidade Lusófona de Lisboa*), David Buckingham (*Universidade de Loughborough*), Cláudia Padovani (*Universidade de Pádua*), Divina Frau-Meigs (*Universidade de Paris III - Sorbonne*), Fabio La Rocca (*Centre d'Études sur l'Actuel et le Quotidien - Sorbonne*), Felisbela Lopes (*Universidade do Minho*), Fernanda Ribeiro (*Universidade do Porto*), Filipa Subtil (*Escola Superior de Comunicação Social, do IPL*), Gustavo Cardoso (*ISCTE-IUL*), Hannu Nieminen (*Universidade de Helsínquia*), Helena Sousa (*Universidade do Minho*), Immacolita Lopes (*Universidade de São Paulo*), Isabel Ferin (*Universidade de Coimbra*), Ismar Oliveira Soares (*Universidade de São Paulo*), Janet Wasco (*Universidade de Oregon*), José Manuel Pérez Tornero (*Universidade Autònoma de Barcelona*), Lídia Oliveira (*Universidade de Aveiro*), Madalena Oliveira (*Universidade do Minho*), Maria Michalis (*University of Westminster*), Maria Teresa Cruz (*Universidade Nova de Lisboa*), Muniz Sodré (*Universidade Federal do Rio de Janeiro*), Nélia del Bianco (*Universidade de Brasília*), Nelson Zagalo (*Universidade do Minho*), Paulo Serra (*Universidade da Beira Interior*), Raúl Fuentes Navarro (*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Gualadajara*), Rosa Cabecinhas (*Universidade do Minho*), Sara Pereira (*Universidade do Minho*), Sonia Livingstone (*London School of Economics*), Teresa Ruão (*Universidade do Minho*), Tristan Mattelard (*Universidade de Vincennes - Paris VIII*), Vera França (*Universidade Federal de Minas Gerais*), Vincenzo Susca (*Universidade Paul Valéry - Montpellier III*), Xosé López García (*Universidade de Santiago de Compostela*), Zara Pinto-Coelho (*Universidade do Minho*).

Conselho Consultivo | Advisory Board

Aníbal Alves (*Universidade do Minho*), António Fidalgo (*Universidade da Beira Interior*), Denis McQuail (*Universidade de Amsterdão*), José Bragança de Miranda (*Universidade Nova de Lisboa*), José Marques de Melo (*Universidade Metodista de São Paulo*), Margarita Ledo (*Universidade de Santiago de Compostela*), Michel Maffesoli (*Universidade Paris Descartes - Sorbonne*), Miquel de Moragas (*Universidade Autònoma de Barcelona*), Murilo César Ramos (*Universidade de Brasília*).

Diretor Gráfico e Edição Digital | Graphic Director and Digital Editing: Pedro Portela

Assistente Editorial | Editorial Assistant: Zara Pinto-Coelho

Assistente de Formatação Gráfica | Graphic Assistant: Ricardina Magalhães

Indexadores | Indexers and Catalogues: Latindex | RepositoriUM | DOAJ | Qualis | MIAR | ERIH PLUS | OAISTER | CEDAL | BASE | EZ

URL: www.revistacomsoct.pt // **imagem capa | cover:** Ryan McGuire, *Maze Lights*, 2016 (licença Creative Commons)

Edição: *Comunicação e Sociedade* é editada semestralmente (2 números/ano ou 1 número duplo) pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), Universidade do Minho, em formato bilingue (português e inglês). Os autores que desejem publicar artigos ou resenhas devem consultar o URL da página indicado acima.
The journal *Comunicação e Sociedade* is published twice a year and is bilingual (Portuguese and English). Authors who wish to submit articles for publication should go to URL above.

Redação e Administração | Address:

CECS – Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
Universidade do Minho, Campus de Gualtar
4710-057 Braga – Portugal

Telefone | Phone: (+351) 253 604695 // **Fax:** (+351) 253 604697 // **Email:** cecs@ics.uminho.pt // **Web:** www.cecs.uminho.pt

ISSN: 1645-2089 // **e-ISSN:** 2183-3575
Depósito legal | Legal deposit: 166740/01

Cofinanciado por:



Financiado pelo COMPETE: POCI-01-0145-FEDER-007560 e FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito do projeto: UID/CCI/00736/2013.
Supported by COMPETE: POCI-01-0145-FEDER-007560 and FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia within the Project Scope: UID/CCI/00736/2013.

SUMÁRIO / TABLE OF CONTENTS

Serviço público de mídia e participação	7
Luís António Santos & Nelia Del Bianco	
Public service media and participation	13
Luís António Santos & Nelia Del Bianco	
<hr/>	
ARTIGOS / ARTICLES	19
<hr/>	
Os meios públicos de comunicação e a construção da esfera pública	21
Márcia Detoni	
Public service broadcasting and the construction of a public sphere	39
Márcia Detoni	
Serviço público de mídia e comunicação pública: conceito, contextos e experiências	55
Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina & Madalena Oliveira	
Public service media and public communication: concept, context and experiences	71
Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina & Madalena Oliveira	
Direito, sociedade e comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil	87
Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano & Tatiana Stroppa	
Law, society and communications: assessing the agenda initiative of democratic media in Brazil	103
Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano & Tatiana Stroppa	
Os desafios de gestão para a incorporação de novas tecnologias digitais nos serviços públicos de radiodifusão do Brasil e de Portugal	119
Carlos Eduardo Esch & Mariana Martins de Carvalho	
Managing the challenges of incorporating new digital technology in public broadcasting services in Brazil and Portugal	137
Carlos Eduardo Esch & Mariana Martins de Carvalho	
Rádios públicas no Brasil: reflexões sobre suas condições de origem, cenário contemporâneo e desafios	153
Elton Bruno Barbosa Pinheiro	
Public radio in Brazil: reflections on their original conditions, contemporary setting and challenges	171
Elton Bruno Barbosa Pinheiro	
Participação e autonomia relativa no Conselho Curador da EBC	187
Allana Meirelles Vieira & Iluska Maria da Silva Coutinho	
Participation and relative autonomy in the EBC's Curator's Council	205
Allana Meirelles Vieira & Iluska Maria da Silva Coutinho	
Televisão pública e educação para os média: o papel dos programas dos provedores de televisão em Portugal e no Brasil	223
Sara Pereira, Jairo Faria & Clarisse Pessôa	

Public television and media literacy: the role of TV ombudsman programmes in Portugal and Brazil Sara Pereira, Jairo Faria & Clarisse Pessôa	245
O cidadão enquanto fonte de informação: o caso do <i>Jornal da Tarde</i>, da RTP Inês Mendes & Raquel Martins	267
The citizen as a source of information: a case study of <i>Jornal da Tarde</i>, RTP Inês Mendes & Raquel Martins	283
Cidadania, ativismo e participação na internet: experiências brasileiras Caroline Kraus Luvizotto	297
Citizenship, activism and participation on the internet: brazilian experiences Caroline Kraus Luvizotto	313
O público: consumidores e cidadãos? Iniciativas de participação e a reforma da regulação do serviço público de média na Alemanha Christine Horz	329
The public: consumers or citizens? Participatory initiatives and the reform of public service media regulation in Germany Christine Horz	349
Serviço público de comunicação e cultura: coproduções musicais e cinematográficas em Portugal e no Brasil Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela & Dácia Ibiapina	367
Public service media and culture: music and film co-productions in Portugal and Brazil Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela & Dácia Ibiapina	387
O rádio educativo na percepção de professores da educação básica – O caso rádio escolar do Programa Mais Educação Edgard Patrício	405
The educational radio in the perception of basic education teachers – The More Education Program's school radio case Edgard Patrício	421
Financiamento do serviços públicos de radiodifusão e o direito da União Europeia Pauline Trouillard	437
Financing the public service broadcasting under European Union law Pauline Trouillard	451



SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA E PARTICIPAÇÃO

Luís António Santos & Nelia Del Bianco

A tentação, sobretudo em contexto europeu, de olhar para um qualquer ponto no passado recente como um momento menos crítico da vida do serviço público de média existe, mas não é apropriada (Lowe, Goodwin & Yamamoto, 2015, p. 11), sobretudo porque nos pode levar para considerações menos sustentadas sobre eventuais excecionalidades do momento presente. Dito isto, questões tradicionalmente sensíveis, como o financiamento, a regulação, a interação com outros parceiros no mercado ou a missão e oferta de conteúdos encontram-se agora a debate num território particularmente frágil, em virtude dos desafios da operação em contextos digitais, e sob a pressão de exigência de maior participação dos cidadãos na gestão dos serviços.

Num momento em que a visível fragmentação da oferta mediática das empresas se mistura e remistura em fluxos permanentes com conteúdos gerados pelas “pessoas anteriormente conhecidas como audiência” (Rosen, 2006) ganham relevância as questões: para quem e com quem se faz o serviço público de média? (d’Haenens, Sousa & Hultén, 2011, p. 214). Num texto com um título significativo, “Public Service Broadcasting in the 21st century – what chance for a new beginning?”, Karol Jakubowicz sugere que esse desafio – o da auto-definição do serviço público de média e da sua relação com os cidadãos – pode superar-se com uma estratégia de seis passos: remoção de barreiras ideológicas à sua existência, apresentação de prova suficiente da sua relevância, substituição em definitivo do velho R (de Radiodifusão) pelo M (de Média) ou pelo C (de Conteúdos), reafirmação e fortalecimento do S (a ideia de serviço à comunidade), resolução do problema crónico do financiamento e, por último, precisamente, a redefinição do P (da sua relação com o Público) (Jakubowicz, 2007, p. 30).

Organizado no âmbito do projeto “Políticas de comunicação, radiodifusão pública e cidadania: subsídios para o desenvolvimento sociocultural em Portugal e no Brasil”, financiado pela FCT (Portugal) e pela Capes (Brasil), este número da revista *Comunicação e Sociedade* é dedicado à problematização do conceito de serviço público de média (SPM) e aos novos desafios criados pela constante inovação tecnológica, especialmente no que diz respeito à comunicação participativa. Compreendida como uma obrigação inerente à função dos órgãos de serviço público, a promoção da participação necessita de ser encarada como um pressuposto do desenvolvimento social e cultural e, concomitantemente, da emancipação das comunidades.

Nos últimos 20 anos, as possibilidades de comunicação participativa ampliaram-se diante da complexa dinâmica das mutações tecnológicas na forma de produzir, transmitir, consumir, aceder e fazer circular conteúdos mediáticos, especialmente com a popularização do acesso em mobilidade. Num tempo de aparente ubiquidade, em que dispositivos interconectados em rede integram rotinas de comunidades e indivíduos de

forma tão naturalizada, o serviço público de mídia necessita de se reinventar para enfrentar os desafios da concorrência de novos e mais dispersos operadores, que oferecem conteúdo e entretenimento online, ao mesmo tempo que promove a prestação de um serviço distinto, de forma universal, através de diferentes plataformas.

Mais do que mostrar disponibilidade para operar num ecossistema digital, os média públicos precisam de se apresentar como promotores de inovação nesses espaços, particularmente em áreas como a promoção de debates públicos, seja sobre a sua própria existência e gestão, seja sobre processos de decisão da vida pública em geral. Como lembra Toby Mendel, “o que se pede é que as emissoras públicas façam uso amplo e variado das novas tecnologias, a fim de facilitar e ampliar a prestação dos serviços no cumprimento de suas competências de serviço público” (Mendel, 2011, p. 21).

A presente edição reflete sobre o tema a partir de contextos de experiências muito diversos. Na Europa, o sistema de comunicação pública tem uma tradição historicamente conotada com a ideia de um “bem público”, com obrigações ao nível da acessibilidade dos cidadãos, da diversidade de conteúdos e da promoção de valores culturais. Hoje o serviço público de rádio e de televisão europeu ultrapassa claramente o espectro da radiodifusão, abrindo-se cada vez mais a novos formatos e novos canais de interação. Já no Brasil, a experiência de um serviço público baseado em princípios de diferenciação, pluralidade, diversidade, independência e participação social é muito recente. O serviço de radiodifusão sonora pública brasileiro, criado em 2008 a partir da lei que instituiu a Empresa Brasil de Comunicação, enfrenta complexos impasses relacionados com um desenho regulatório ainda incipiente. Recentemente, o marco regulatório foi alterado por questões/injunções político-partidárias históricas. A partir da Medida Provisória nº 744/2016, a EBC passou a ter uma nova configuração com a extinção do Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa que se constituía como um instrumento de participação da sociedade, e a mudança nas condições de mandato do diretor-presidente, o qual antes da medida só poderia ser destituído do cargo por dois votos de desconfiança do Conselho Curador.

Editado em parceria pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, este número contém 13 artigos que discutem a participação e a cidadania, duas questões inevitáveis para reequacionar o papel dos meios de comunicação de serviço público, num tempo que já não se define pela necessidade de garantir o mínimo, mas sobretudo de constituir a alternativa de referência.

Na abertura da secção de artigos, Márcia Detoni, mostra que numa era marcada por múltiplas plataformas de distribuição de conteúdo, oligopolização dos setores mediáticos e transnacionalização das indústrias culturais, o serviço público de mídia precisa de encontrar uma nova função social que justifique investimentos do Estado. Com base no pensamento do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, a autora entende que essa nova função é justamente a criação e fortalecimento de uma esfera pública mediática ampla, capaz de garantir aos cidadãos um espaço para o debate das questões coletivas, num processo que estimule a participação cidadã e a ação transformadora.

Em sequência, Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina e Madalena Oliveira discutem o conceito de serviço público de mídia, os contextos e experiências no Brasil e em Portugal, numa abordagem comparativa que visa compreender o enquadramento político, social e cultural da atividade dos mídia públicos. A partir de uma leitura de documentos legais que sustentam o desenvolvimento desta atividade, os autores identificam os desafios enfrentados pelas empresas concessionárias.

Em “Direito, sociedade e comunicação: um exame do Anteprojeto de Lei da mídia democrática no Brasil”, Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano e Tatiana Stroppa contextualizam a dinâmica dos movimentos sociais pela democratização dos mídia. O foco da análise é o processo que levou à formulação de anteprojeto de lei e à recolha de 1,4 milhões de assinaturas para forçar a sua apresentação no Parlamento. O texto de iniciativa popular, embora se caracterize por inovações relevantes, é marcado por imprecisões conceituais e impactos de potencial gestão complexa que devem enfrentar grande resistência de setores hegemônicos.

Os desafios de gestão para a incorporação de novas tecnologias digitais nos serviços públicos de radiodifusão do Brasil e de Portugal são analisados pelos investigadores Carlos Eduardo Esch e Mariana Martins de Carvalho. No artigo, os autores identificam fatores que dificultam essa adesão às novas tecnologias, em grande medida por via de um tipo de cultura profissional enraizada nas instituições que assenta na compartimentalização de funções e que dissemina insegurança e resistência relativamente a estratégias de convergência.

Em parte, a explicação para essas resistências pode ser percebida no texto de Elton Pinheiro, “Rádios públicas no Brasil: reflexões sobre suas condições de origem, cenário contemporâneo e desafios”. A partir do argumento de Roger Fidler (1997), segundo o qual as forças do passado moldam o futuro, o autor apresenta as condições de origem do Serviço Radiodifusão Pública brasileiro para identificar impasses/entraves diante da sua necessária (re)configuração no ambiente da informação e da comunicação digital.

A atuação do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), principal instância de participação da sociedade civil na empresa de serviço público de comunicação, é o tema do artigo de Allana Meirelles Vieira e Iluska Maria da Silva Coutinho. Trata-se de uma análise urgente e necessária, que ganhou particular relevância na sequência da sua recém extinção. O trabalho aborda o seu percurso histórico incidindo de forma especial sobre as diferentes formas de escolha dos representantes da sociedade civil e sobre o seu funcionamento concreto, dando corpo ao compromisso de fiscalizar e garantir o caráter público da empresa.

Sara Pereira, Jairo Faria e Clarisse Pessôa indagam se a literacia mediática é uma dimensão do serviço público de mídia a partir da análise de 16 edições dos programas de ouvidoria/provedoria das empresas públicas de radiodifusão do Brasil (Empresa Brasil de Comunicação – EBC) e de Portugal (Rádio e Televisão de Portugal – RTP). Os resultados da investigação indicam que, ao desempenhar um papel de mediador com os públicos/audiências, o Provedor/Ouvidor exerce um importante papel de agente de literacia para os mídia junto desses mesmos públicos.

Num quadro de crescente valorização da participação do cidadão nos serviços públicos audiovisuais, Inês Mendes e Raquel Martins refletem sobre o tipo de representação e destaque que é dado ao cidadão no serviço público televisivo português, a partir da análise de 21 emissões do *Jornal da Tarde* da RTP. As autoras concluem que, embora essencial à produção noticiosa enquanto garante e reforço de credibilidade dos conteúdos, o cidadão não tem ainda uma presença muito vincada como fonte de informação. E quando aparece nos espaços informativos é sempre por se ver envolvido numa determinada situação, voluntária ou involuntariamente. A sua opinião sobre outro tipo de temas, que são igualmente estruturantes do debate no espaço público (como matérias de natureza política, questões relacionadas com educação, saúde ou justiça), não tende a ser procurada.

Se, no jornalismo, o cidadão tem a sua voz condicionada a espaços delimitados, o seu ativismo e participação na internet são indicadores de uma relevância acrescida na esfera mais alargada do debate público. Ao analisar duas experiências brasileiras de carácter político-social de estímulo à participação, “Vote na Web” e “Participatório - Observatório Participativo da Juventude”, Caroline Kraus Luvizotto mostra que os websites possuem limitações quanto à arquitetura, acessibilidade e usabilidade. Ao serem aperfeiçoadas para permitir a livre conversação entre usuários, podem colaborar no desenvolvimento de uma cultura de participação e fortalecer os mecanismos de ativismo existentes na sociedade, escolas, associações de bairro, organizações da sociedade civil e em todas as instâncias governamentais.

Outro aspeto interessante sobre iniciativas participativas é a atuação do cidadão na discussão de enquadramentos regulatórios. Christine Horz examina detalhadamente o processo de discussão pública sobre a reforma na estrutura regulatória do serviço público de média alemão. Concluiu que o processo de consulta pública criou uma dinâmica de debate mais alargada sobre as políticas para os média na Alemanha, um tema até então negligenciado tanto em termos de sociedade civil como de regulação e de estudos de comunicação.

Esta edição traz ainda um mapeamento sobre as co-produções musicais e cinematográficas na rádio e televisão públicas em Portugal e no Brasil realizado por Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela e Dácia Ibiapina. Os autores revelam particularidades da indústria cultural dos dois países neste estudo multicultural. O Brasil exporta muita da sua produção musical e cinematográfica para Portugal e também a rádio pública portuguesa tem apresentado uma capacidade considerável de absorção dos produtos musicais brasileiros. No cinema, Portugal tem sido o principal parceiro do Brasil em co-produções de longas-metragens e o único país lusófono com o qual o Brasil mantém uma relação consolidada no âmbito da política de fomento direto.

Em “O rádio educativo na percepção de professores da educação básica – O caso rádio escolar do Programa Mais Educação”, Edgard Patrício trata de políticas públicas de literacia mediática e comunicação. Analisa a percepção de professores da rede pública de ensino de Fortaleza (Brasil) sobre o uso da rádio educativa em atividades curriculares. Ao analisar entrevistas com professores de escolas da rede pública que aderiram

ao projeto, percebeu que os processos de aprendizagem estão fortemente focados na literacia e a aproximação com meios de comunicação faz-se de forma tímida.

Pauline Trouillard olha para o financiamento do serviços públicos de radiodifusão da União Europeia, especificamente para as formas de controle do investimento público nas emissoras de modo a não afetar a concorrência e o mercado publicitário. Aborda criticamente testes de proporcionalidade realizados pela Comissão Europeia para verificar se existe ou não compensação excessiva ou efeitos desproporcionais do financiamento público. Concluiu que a liberdade de que as emissoras públicas usufruem para disponibilizar qualquer tipo de programa, desde que respeite o mercado publicitário, revelou ser contrária ao bem-estar do cidadão.

Voltando a um texto a que fizemos referência no início, tendemos a concordar com Karol Jakubowicz quando este nos diz que não há nenhuma garantia de que o serviço público de média vai sobreviver ao século em que vivemos. Em todo o caso, “é certo que não sobrevive se não conseguir transformar-se de forma profunda. O serviço público de média precisa de mobilizar o apoio dos cidadãos para as instituições e os seus programas de transformação” (Jakubowicz, 2007, p. 45). Confiamos que estes trabalhos – alguns deles porque ficarão também como sinais de um momento muito especial na história do Brasil e de Portugal – são um contributo sério para o debate que precisa de se fazer em permanência. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- d’Haenens, L., Sousa, H. & Hultén, O. (2011). From public service broadcasting to public service media. In J. Trappel, W. A. Meier, L. d’Haenens, J. Steemers & B. Thomass, *Media in Europe today* (pp. 185-218). Bristol/Chicago: Intellect.
- Fidler, R. (1997). *Mediamorphosis – understanding new media*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Jakubowicz, K. (2007). Public service broadcasting in the 21st century - What chance for a new beginning? In G. F. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 29-49). Göteborg: Nordicom.
- Lowe, G. F., Goodwin, P. & Yamamoto, N. (2015). Crossing borders and boundaries in PSM - Heritage, complication and development. In G. F. Lowe & N. Yamamoto (Eds.), *Crossing borders and boundaries in public service media* (pp. 11-27). Gothenburg: Nordicom. Retirado de http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/crossing_borders_and_boundaries_in_public_service_media.pdf.
- Lowe, G. F. & Bardoel, J. (2015). From public service broadcasting to public service media. Gothenburg: Nordicom. Retirado de http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/ripe_2007_from_public_service_broadcasting_to_public_service_media.pdf
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Rosen, J. (2006, 27 de junho). The people formerly known as the audience [Post em blogue]. Retirado de http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr.html.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Luís António Santos é Professor Auxiliar no Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho e é Director-adjunto do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade na mesma universidade. Tem um interesse nas mudanças em curso no jornalismo, nos formatos que nos ajudam a reinventar o lugar do som na comunicação humana e dedica uma atenção especial ao que ocorre no universo da Lusofonia. Foi jornalista durante mas de uma década, tendo trabalho em imprensa, rádio e televisão.

Email: lsantos@ics.uminho.pt

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade – ICS

Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

Nelia Del Bianco é Professora dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília e da Universidade Federal de Goiás. Doutora em Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP), com estágio pós-doutoral na Universidade de Sevilha. Pesquisadora da condição do rádio na sociedade contemporânea e do impacto das inovações tecnológicas na configuração de conteúdos e formatos do rádio e, mais recentemente, tem se dedicado ao estudo da radiodifusão pública na América Latina. Integrou a diretoria da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom – como vice-presidente (2008-2011) e diretora de documentação (2011-2014). Atualmente é diretora de relações nacionais da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom).

E-mail: nbianco@uol.com.br

Programa de Pós-Graduação em Comunicação

Universidade de Brasília

Campus Darcy Ribeiro

70900-910 Brasília, Brasil

PUBLIC SERVICE MEDIA AND PARTICIPATION

Luís António Santos & Nelía Del Bianco

Especially in a European context the temptation to look at any point in the recent past as a less critical moment in the life of public service media (PSM) exists but it is not appropriate (Lowe, Goodwin & Yamamoto, 2015, p. 11). Such a path normally leads us to less sustained considerations about possible exceptionalities of the present moment. That being said, traditionally sensitive issues such as funding, regulation, interaction with other partners in the market or the mission and supply of content are now under discussion in a particularly fragile territory – given the challenges of operating in digital contexts – and under the pressure of greater citizen participation demands.

At a time marked by visible media supply fragmentation and by permanent content flows mixing and remixing those products with content generated by the “people previously known as the audience” (Rosen, 2006) two particular questions gain relevance: for whom is and with whom is PSM to be made? (D’Haenens, Sousa & Hultén, 2011, p. 214). In a text with a significant title, “Public Service Broadcasting in the 21st Century – what a chance for a new beginning?”, Karol Jakubowicz suggests that this challenge – that of PSM’s renewed self definition in relation to citizens – can be overcome with a six step strategy: removing ideological objections to its existence; providing proof that PSM is still needed; replacing the B (for Broadcast) by either a M (for Media) or a C (for Content); reaffirming and enhancing the S (as service rendered to the community); decisively dealing with funding issues; and redefining the P (the Public has changed enormously and so have changed its expectations) (Jakubowicz, 2007, p. 30).

Organized under the project “Communication Policies, Public Broadcasting and Citizenship: Subsidies for Socio-Cultural Development in Portugal and Brazil”, financed by FCT (Portugal) and Capes (Brazil), this special issue of *Comunicação & Sociedade* is dedicated to the problematization of the concept of Public Media Service (PSM) and to the new challenges created by constant technological innovation, especially regarding those related to participatory communication. Perceived as an inherent obligation of public service operations, the promotion of participation needs to be equated as a prerequisite for social and cultural development and, at the same time, for the emancipation of communities.

Over the last twenty years, the possibilities for participatory communication have increased in the face of technologically induced complex dynamics and have affected the production, transmission, consumption, and sharing of media contents, especially with the popularization of mobility access. In a time of apparent ubiquity, in which networked devices integrate community routines and individuals in such a naturalized fashion, PSM needs to reinvent itself to meet the competition challenges of new and more dispersed operators offering content and online entertainment, and also to promote the provision of a distinct service, in a universal way, through different platforms.

Rather than being willing to operate in a digital ecosystem, public media need to present themselves as accelerators of innovation in these spaces, particularly in areas such as the promotion of public debates, whether about their own existence and management or about public life in general. As Toby Mendel recalls, “public broadcasters are required to make extensive and varied use of new technologies in order to facilitate and extend the provision of services in the fulfillment of their public service remit” (Mendel, 2011, p. 21).

This edition presents a reflection on the theme from very different contexts. In Europe, the public communication system has a tradition historically attached to the idea of “public good”, with obligations regarding the accessibility of citizens, the diversity of contents, and the promotion of cultural values. European public radio and television services’ activities today clearly go beyond the scope of broadcasting, increasingly opening up to new formats and new channels of interaction. In Brazil, the experience of a public service based on principles of differentiation, plurality, diversity, independence, and social participation is very recent. The Brazilian public audio broadcasting service, created in 2008 based on the law that established the Brazil Communication Company, faces complex deadlocks related to a still incipient regulatory design. Indeed, the regulatory framework has been changed very recently following an intricate and unusual politically induced injunction process. With provisional measure 744/2016, the EBC adopted a new configuration and extinguished the Curator’s Council, an advisory and deliberative body that was constituted as an instrument for the participation of society. It also changed the legal status and mandate of the Director-President, which before the measure could only be removed from office by two votes of mistrust by the Curator’s Council.

Edited in partnership by the Communication and Society Research Centre of the University of Minho and the Faculty of Communication of the University of Brasília, this issue contains 13 articles that discuss participation and citizenship, two unavoidable issues when envisaging the role of PSM at a time that is no longer defined by the need to guarantee the minimum but rather by the necessity to build a trustworthy alternative.

In the opening article, Márcia Detoni, shows that in an era marked by multiple platforms for content distribution, oligopolization of the media sectors and transnationalization of cultural industries, the PSM needs to find a new social function that justifies state investments. Based on the thinking of the German philosopher and sociologist Jürgen Habermas, the author puts forward the idea that this new function is precisely the creation and strengthening of a broad public media sphere, capable of guaranteeing citizens a space for debate on collective issues, in a process that stimulates citizen participation and transformative action.

In sequence, Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina and Madalena Oliveira discuss the concept, contexts and experiences in a comparative approach in Brazil and Portugal, aiming to understand the political, social and cultural framework of the activity of public media in both countries. Departing from the reading of legal documents that support the development of this activity, the authors identify the challenges faced by the national operators.

In “Law, Society and Communication: an Examination of the Draft Law of the Democratic Media in Brazil”, Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano and Tatiana Stroppa contextualize the dynamics of social movements for the democratization of the media. The focus of the analysis is the process leading to the proposal of a draft law and to the collection of 1.4 million signatures to force its presentation to Parliament. The popular initiative text, although characterized by relevant innovations, is marked by conceptual inaccuracies and by potentially complex management issues that must face great resistance from hegemonic sectors.

Management challenges for the incorporation of new digital technologies in public broadcasting services in Brazil and Portugal are analyzed by researchers Carlos Eduardo Esch and Mariana Martins de Carvalho. In their article, the authors identify factors that hinder the adherence to new technologies, largely through a type of professional culture that is based on the compartmentalization of functions and which disseminates insecurity and resistance to convergence strategies.

The explanation for these resistances can partly be perceived in Elton Pinheiro’s text, “Public radios in Brazil: reflections on their conditions of origin, contemporary setting and challenges”. Based on Roger Fidler’s (1997) argument that forces of the past shape the future, the author presents the conditions of origin of the Brazilian public broadcasting service to identify impediments / obstacles in the face of its necessary (re-)configuration in the information and digital communication environment.

The work of the Curator’s Council of the Empresa Brasil de Comunicação (EBC), the main instance of civil society participation in the public service communication company, is the theme of the article by Allana Meirelles Vieira and Iluska Maria da Silva Coutinho. This is an urgent and necessary analysis, which has gained particular relevance following its recent extinction. The paper departs from its short lived history focusing in particular on the different ways of choosing the representatives of civil society and its concrete functioning, namely in the pursuit of its remit to oversee and ensure the public nature of the company.

Sara Pereira, Jairo Faria and Clarisse Pessôa inquire whether Media Literacy is a relevant dimension of PSM based on the analysis of 16 editions of ombudsman / ombudsman programs from the Brazilian and Portuguese public operators (Empresa Brasil de Comunicação – EBC, and Radio e Televisão de Portugal – RTP). The research results indicate that the ombudsman plays an important role as a media literacy agent by actively promoting debates with audiences.

In a context of increasing appreciation for citizen participation in audiovisual public services, Inês Mendes and Raquel Martins reflect on the type of representation citizens really have in media contents. The authors analysed citizen presence in 21 broadcasts of *Jornal da Tarde*, the main midday news service of the Portuguese PSM operator, RTP. They conclude that although essential to news production as content credibility enhancers, citizens do not yet have a strong presence as sources of information. More often than not, they appear in information spaces because they are voluntarily or involuntarily involved in a certain situation. Citizens’ opinions on public space debate structuring issues (such

as matters of a political nature, issues related to education, health or justice) do not tend to be sought by journalists and presented in these news services.

If the citizen has his voice conditioned to limited spaces in mainstream journalism production, activism and participation in the Internet are indicators of increased relevance in the broader sphere of public debate. Caroline Kraus Luvizotto, in analyzing two Brazilian political and social experiences that stimulate participation, 'Vote on the Web' and 'Participatory Observatory for Youth', however shows that websites also present challenges, namely in terms of architecture, accessibility and usability. They should be enhanced - the author argues - to allow for free conversation among users and thus effectively promote the development of a culture of participation and strengthen existing mechanisms of activism in society, schools, neighborhood associations, civil society organizations and in all governmental instances.

Another interesting aspect of participatory initiatives is the citizen's role in discussing regulatory frameworks. Christine Horz reviews the public discussion process on reforming the regulatory structure of the German public media service in detail. It concludes that the public consultation process created a broader debate on media policies in Germany, a subject previously neglected in terms of both civil society and regulation and communication studies.

This edition also includes a mapping of the musical and cinematographic co-productions on public radio and television in Portugal and in Brazil, by Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela and Dacia Ibiapina. The authors reveal particularities of the cultural industry of the two countries in this multicultural study. Brazil exports much of its musical and cinematographic production to Portugal and the Portuguese public radio has also presented a considerable absorption capacity of Brazilian musical products. In cinema, Portugal has been Brazil's main partner in feature film co-productions and the only lusophone country with which Brazil has a consolidated relationship under the direct promotion policy.

In "The educational radio in the perception of teachers of basic education – The school radio case of the More Education Program", Edgard Patrício deals with public policies of media literacy and communication. It analyzes the perception of public school system teachers of Fortaleza (Brazil) on the use of educational radio in curricular activities. When analyzing interviews with teachers from public schools that joined the project, the author realized that the learning processes are heavily focused on literacy and the approach to media is timid.

Pauline Trouillard looks at the financing of the European Union public broadcasting services, specifically at the ways of controlling public investment so as not to affect competition and the advertising market. It critically addresses proportionality tests carried out by the European Commission to verify whether or not there is excessive compensation or disproportionate effects of public funding. The author concluded that public broadcasters freedom to make available any type of program, as long as it respects the advertising market, has proved to be contrary to the well-being of the citizen.

Going back to a text to which we referred in the beginning, we tend to agree with Karol Jakubowicz when he tells us that there is no guarantee that PSM will survive the

century in which we live. In any case, “it is, however, certain that it will not survive unless it fundamentally transforms itself. Public service media need to mobilise public support for the institution and their programme of transformation” (Jakubowicz, 2007, p. 45). We trust that these works – some of them because they will also be signs of a very special moment in the history of Brazil and Portugal – are a serious contribution to the debate that needs to be made permanently. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- d’Haenens, L., Sousa, H. & Hultén, O. (2011). From public service broadcasting to public service media. In J. Trappel, W. A. Meier, L. d’Haenens, J. Steemers & B. Thomass, *Media in Europe today* (pp. 185-218). Bristol/Chicago: Intellect.
- Fidler, R. (1997). *Mediamorphosis – understanding new media*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Jakubowicz, K. (2007). Public service broadcasting in the 21st century - What chance for a new beginning? In G. F. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 29-49). Göteborg: Nordicom.
- Lowe, G. F., Goodwin, P. & Yamamoto, N. (2015). Crossing borders and boundaries in PSM - Heritage, complication and development. In G. F. Lowe & N. Yamamoto (Eds.), *Crossing borders and boundaries in public service media* (pp. 11-27). Gothenburg: Nordicom. Retrieved from http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/crossing_borders_and_boundaries_in_public_service_media.pdf.
- Lowe, G. F. & Bardoel, J. (2015). *From public service broadcasting to public service media*. Gothenburg: Nordicom. Retrieved from http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/ripe_2007_from_public_service_broadcasting_to_public_service_media.pdf
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Rosen, J. (2006, 27 de junho). The people formerly known as the audience [Post em blogue]. Retrieved from http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr.html.

BIOGRAPHIC NOTES

Luís António Santos is an Auxiliary Professor at the Communication Sciences Department and Deputy-Director of the Communication and Society Research Centre at the University of Minho, Braga, Portugal. His research interests include ongoing changes in Journalism, new formats in sound production, and the political economy of communications in the Lusophone space. He has been a journalist for more than a decade, with professional experiences both in Portugal and abroad in press, radio and TV.

Email: lsantos@ics.uminho.pt
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade – ICS
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

Nelia Del Bianco is a Professor at the Communication Post-Graduate Programmes of Universidade de Brasília and Universidade Federal de Goiás. Holding a PhD in Communication from the Communication and Arts School at Universidade de São Paulo (USP) with a post-doctoral internship at Universidade de Sevilha, Spain. Her research interests are centred on Radio and its place in contemporary life and on Public Service Media in Latin America. She has been Vice-President of Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom – between 2008 and 2011 and its Head of Documentation between 2011 and 2014. Currently Head of International Relations at Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom).

E-mail: nbianco@uol.com.br
Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Darcy Ribeiro
70900-910 Brasília, Brasil

ARTIGOS / ARTICLES 

OS MEIOS PÚBLICOS DE COMUNICAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Márcia Detoni

Resumo

Em uma era marcada por múltiplas plataformas de distribuição de conteúdo, oligopolização dos setores midiáticos e transnacionalização das indústrias culturais, não basta mais, para a mídia pública, informar, educar e entreter com independência e qualidade ética e estética como propôs a britânica BBC em 1927. Veículos financiados por recursos públicos precisam encontrar uma nova função social que os diferencie dos meios privados e justifique investimentos do Estado em comunicação. Para um crescente número de pesquisadores e analistas do tema, essa nova função é justamente a criação e fortalecimento de uma esfera pública midiática ampla, capaz de garantir aos cidadãos um espaço para o debate das questões coletivas, num processo que estimule a participação cidadã e a ação transformadora. Este artigo examina o papel dos serviços públicos de comunicação no século XXI a partir do pensamento do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, cujo conceito de esfera pública, aperfeiçoado por outros autores, tornou-se central nas discussões sobre a construção de espaços midiáticos emancipatórios.

Palavras-chave

Mídia pública; rádio e TV; esfera pública; interesse público

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, com o fortalecimento das ideias neoliberais no Ocidente, a mídia financiada por verbas públicas enfrenta uma séria crise de identidade e legitimidade, com cortes nos orçamentos e pressão por audiência. Em vários países europeus, a mídia pública, que no século XX desempenhou uma atividade fora da lógica do lucro – um espaço não capitalista dentro do capitalismo, como apontou Mattelart (1974) – tornou-se uma cópia dos canais privados, com ênfase no entretenimento fácil. Dramas leves e populares, *quizzes* e eventos esportivos ganharam o horário nobre, enquanto programas culturais e documentários perderam espaço na programação. No Canadá, em uma estratégia desesperada para aumentar a audiência, a Canadian Broadcasting Corporation (CBC), passou a transmitir programas e filmes popularescos produzidos pela TV comercial americana. Na América Latina e especificamente no Brasil – onde a legislação exige das emissoras públicas um enfoque educativo-cultural para não ameaçar a hegemonia da mídia comercial –, as críticas aos veículos financiados pelo Estado se referem principalmente à utilização política das emissoras, à baixa audiência e ao pouco impacto sócio-cultural das transmissões.

Esse cenário de banalização da programação dos meios públicos na Europa e na América do Norte e de manipulação política de emissoras estatais nos países em

desenvolvimento levou estudiosos e comunicadores a declararem no final do século XX – com pesar ou contentamento – a morte iminente da mídia pública (Raboy, 1998, p. 167). Num cenário midiático em transformação e altamente competitivo, no qual emissoras comerciais passam a assumir responsabilidades públicas para cumprir exigências legais ou para agregar valor a seus produtos, qual é a necessidade de o Estado continuar investindo em comunicação? Canais especializados já oferecem, via cabo, satélite, internet e até via terrestre, programas culturais e informativos semelhantes aos produzidos pela mídia pública. No Brasil, o Canal Futura, um projeto de TV educativa da Fundação Roberto Marinho via cabo, satélite e UHF, tornou-se referência de investimento social privado, conquistando vários prêmios nacionais e internacionais pelo espírito comunitário e pela relevância pública de seu conteúdo.

Liberais, defensores do estado mínimo, apresentam argumentos contundentes contra gastos públicos em mídia. O mercado livre, na visão liberal, é o mecanismo ideal para a satisfação das necessidades individuais e sociais; por ser mais produtivo e eficiente, mostra-se superior à intervenção estatal na oferta daquilo que o público necessita e deseja. Um número crescente de acadêmicos, de organizações internacionais de desenvolvimento, como a Unesco, e de entidades do movimento social aponta, no entanto, uma preocupante lacuna na mídia em geral, tanto pública quanto privada: a ausência de um fórum plural para o debate das questões coletivas e o incentivo à participação cidadã, fundamental numa democracia vibrante.

Dois grandes fenômenos na mídia mundial neste início de século corroem as bases da democracia ocidental: a redução dos espaços de informação dentro de conglomerados globais e o crescente afastamento do jornalismo de suas responsabilidades públicas, com a notícia virando entretenimento e o entretenimento, notícia (Kovach & Rosenstiel, 2007). Ao suprimir da programação questões essenciais à vida pública ou abordá-las apenas pelo ponto de vista de determinados grupos, a mídia dominante acentua exclusões e inviabiliza acordos e soluções para o desenvolvimento de todos.

No Brasil, a crise política que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 mostrou, por sua vez, os prejuízos para a democracia de uma mídia hegemônica e partidarizada. Faltou, na mídia brasileira, espaço equilibrado e plural de informação e discussão política. Enquanto a grande imprensa manipulou contextos, selecionou denúncias, apresentou acusações sem provas e impôs uma visão unilateral dos problemas políticos e econômicos, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), controlada pelo governo federal, assumiu a defesa do Palácio do Planalto, oferecendo-se como contraponto aos meios conservadores na guerra de narrativas.

A prevalência do infoentretenimento e, em alguns países como o Brasil, de um jornalismo matizado por interesses políticos representa, no entanto, uma oportunidade para reafirmarmos a importância de veículos de serviço público editorialmente independentes e conectados com as aspirações sociais. Vários autores, como Marc Raboy (1997), Dave Atkinson (1997), Patricia Aufderheide (2000), Douglas Kellner (2000), Robert McChesney (2003) e Karol Jakubowicz (2007), defendem a revitalização das emissoras públicas para a garantia de uma democracia verdadeiramente participativa, na qual cidadãos bem

informados, ativos e organizados possam atuar de forma transformadora. Este artigo apresenta uma análise exploratória sobre o papel da mídia pública no século XXI a partir do pensamento do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, cujo conceito de esfera pública, popular entre pensadores do Ocidente nas últimas décadas, impulsionou os debates sobre a função de “praça pública” da mídia nas sociedades democráticas. O objetivo é oferecer contexto, fundamentos teóricos e relatos de ações bem sucedidas para uma reflexão mais ampla sobre a construção de espaços midiáticos emancipatórios.

O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA

O entendimento de que a mídia tem entre suas funções oferecer um espaço de debate de questões públicas para a consolidação da cidadania e da democracia ganhou ímpeto nas discussões acadêmicas a partir da tese de livre docência do filósofo e sociólogo Jürgen Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública*, editada em alemão em 1962 e popularizada nos anos 1980, após tradução para o inglês e outros idiomas. Embora muitos dos primeiros pensadores liberais e liberais-democratas tivessem assinalado a importância de uma imprensa independente para a democracia, o tema havia praticamente desaparecido nas obras dos mais recentes teóricos sociais e políticos (Thompson, 2008, p. 67). A investigação de Habermas mostrou-se, assim, pioneira não só por estabelecer a esfera pública burguesa como categoria que emerge da sociedade capitalista criando, pela primeira vez, um espaço de busca de consenso racional em torno de questões políticas, mas por evidenciar a importância da imprensa no desenvolvimento das instituições do Estado Moderno e sua transformação, no século XX, num meio que fabrica opinião pública e consensos a serviço da elite dominante (Thompson, 2008).

O trabalho de Habermas, como aponta o filósofo americano Douglas Kellner (2000), inspirou muitos a imaginar e cultivar espaços e fóruns mais democráticos, inclusivos, igualitários. Suas ideias deram um novo estímulo às discussões sobre a democratização da sociedade e da esfera pública, principalmente a partir do surgimento de tecnologias interativas de informação e comunicação. É importante ressaltar, no entanto, que, antes de Habermas, a filósofa e pensadora política alemã Hannah Arendt já havia discutido os conceitos de esfera pública e privada em *A condição humana*. Na obra, publicada em 1958, a autora não relaciona a esfera pública moderna à mídia, mas contribui para o estabelecimento do conceito de espaço público, retomado e aprofundado, logo depois, por Habermas.

Em *A condição humana*, Arendt define a esfera pública como um espaço com duas dimensões essenciais à prática da cidadania: a *aparência*, ou seja, “aquilo que pode ser visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos”, um espaço de fala, de liberdade política, e o *mundo comum*, relacionado às instituições, aos negócios, ao mundo que reúne os seres humanos e evita que colidam uns com os outros (Arendt, 2005, pp. 59-62). A autora, decepcionada com o nazi-fascismo, critica a sociedade de massa por ter descaracterizado a esfera pública ao enfraquecer o elo que mantém as pessoas relacionadas umas às outras.

Na visão de Arendt, a reativação da cidadania no mundo moderno depende tanto do resgate do *mundo comum* como da criação de inúmeros espaços de visibilidade (*aparência*) nos quais os indivíduos possam revelar suas identidades, trocar opiniões e estabelecer relações de reciprocidade e solidariedade. Já Habermas, em sua tese de livre docência, dá ênfase à esfera pública não como espaço de visibilidade, de reconhecimento, de troca de opiniões, mas como espaço de disputa entre discursos, um fórum de comunicação essencialmente política, formado por pessoas privadas que buscam um consenso sobre questões de interesse coletivo com base na força do melhor argumento e fora do poder político e econômico.

Habermas observa que essa esfera pública argumentativa, racional, constituída de um público pensante, crítico, interessado no bem comum, capaz de se contrapor ao poder estatal e de se reunir para debater as normas da sociedade e da condução da administração do Estado, só existiu uma vez na história da humanidade e por um breve período: na Europa do século XVIII, mais especificamente na Inglaterra, na França e na Alemanha.

O desenvolvimento do capitalismo mercantil, a ascensão econômica da burguesia e o declínio do absolutismo, segundo o autor, criaram as condições para o surgimento, na Inglaterra, na virada para o século XVIII, de um novo tipo de esfera pública, crítica do Estado, formada por pessoas privadas reunidas num público para defender sua liberdade econômica e a racionalidade na gestão pública. A burguesia instruída (com hegemonia econômica, mas sem poder político) interagiu entre si e com a nobreza, (detentora de cargos públicos por força da superioridade hereditária), em posição de certa igualdade, em salões, cafés, casas de chá e associações para discutir a regulamentação da sociedade civil e obter a própria emancipação política e humana, inspirada nos ideais iluministas de igualdade, liberdade e universalidade de direitos.

A imprensa, que se desenvolvia a partir da politização de um público que reivindicava ter direito de acesso aos atos do Estado, alimentava a troca de ideias e informações e teve papel preponderante na formação da esfera pública burguesa e, conseqüentemente, na configuração institucional do Estado moderno. O surgimento de jornais e de outras publicações autônomas que comentavam a vida pública e faziam críticas à Coroa e ao Parlamento, modificaram a natureza do poder público, forçando-o a publicar seus atos e a prestar contas sobre eles. “A imprensa se estabelece propriamente como órgão crítico de um público que pensa a política: como quarto Estado” (Habermas, 1984, p. 78).

Na interpretação do filósofo alemão (1984, p. 213), esse espaço de argumentação racional e de formação de uma opinião pública informada acaba, no entanto, se dissolvendo no século seguinte. Com as revoluções democráticas e a implantação do Estado burguês de Direito, a esfera pública burguesa foi institucionalizada. Leis constitucionais foram criadas para garantir os direitos políticos, enquanto as disputas entre indivíduos, ou entre indivíduos e grupos e o Estado passaram a ser mediadas pelo sistema jurídico. A imprensa crítica se alivia de suas pressões pela liberdade de opinião, podendo, assim, abandonar posições polêmicas e assumir as chances de lucro de uma empresa comercial.

Na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, a transformação de uma imprensa politizante em uma imprensa comercializada ocorre mais ou menos na mesma época, nos anos 1830. Os jornais assumem caráter de um empreendimento que produz espaço para anúncios e se torna vendável como mercadoria por meio da parte destinada às notícias, ficando subordinado a pontos de vista da economia de mercado (Habermas, 1984, pp. 217-216).

A invasão da esfera pública pela publicidade por razões comerciais a partir do século XIX não precisaria, segundo Habermas, provocar a sua transformação. As funções jornalísticas poderiam continuar separadas das atividades publicitárias, mas isso não ocorreu; “a representação jornalístico-publicitária de privilegiados interesses privados esteve desde o começo plenamente amalgamada com interesses políticos” (1984, p. 225). Além disso, o surgimento das atividades de relações públicas no início do século XX teve forte impacto sobre o conteúdo midiático. Os profissionais de relações públicas passaram a usar a mídia para trabalhar a opinião pública e produzir consenso e aceitação em torno de uma pessoa, um produto, uma organização ou uma ideia com vistas à manutenção do controle social.

Se antes, a mídia intermediava e reforçava o raciocínio de pessoas privadas reunidas em público, ela passa, numa sociedade de comunicação de massa, como observa Habermas, a cunhar esse raciocínio. A esfera pública de debates, dominada pela mídia, se transforma em um meio de propaganda de ideias e produtos e a crítica competente cede lugar ao conformismo. Em vez de uma opinião pública formada num debate político aberto interessado no bem comum, o que se configura no capitalismo contemporâneo é, segundo Habermas, uma atmosfera pronta para a aclamação dos interesses privados da elite. Com o declínio da esfera pública, os cidadãos se transformam em consumidores, dedicando-se mais à aquisição de bens e ao mundo privado que às questões públicas e à participação democrática.

A investigação do jovem Habermas sobre a esfera pública foi objeto de intensas críticas que o levaram, anos mais tarde, a esclarecimentos e revisões. Na publicação de 1962, o autor já se referia à esfera pública burguesa como uma estilização, reconhecendo suas contradições, mas o modelo adotado por ele foi considerado utópico. Os críticos argumentam que Habermas idealizou a esfera pública burguesa ao apresentá-la como um fórum aberto e amplo de debate, quando as discussões, na verdade, restringiam-se a homens brancos, afluentes e letrados. O autor alemão teria ignorado a importância de outras atividades públicas existentes na época envolvendo movimentos sociais plebeus, sindicatos de trabalhadores e a luta das mulheres por emancipação política.

Cientistas políticos e historiadores observam que movimentos populares de grande vitalidade desenvolveram-se concomitantemente à esfera pública burguesa e em oposição a ela para representar vozes e interesses excluídos daquele fórum. Outra forte limitação da análise habermasiana apontada pelos críticos é o fato de o filósofo alemão apresentar os consumidores de mídia como figuras passivas e facilmente manipuladas pelas técnicas midiáticas, quando estudos nessa área mostram espaços de resistência e pensamento crítico por parte dos receptores, que decodificam as mensagens de acordo

com o grau de instrução e conhecimento e também são influenciados por trocas ocorridas no meio social, como na escola, na igreja ou no clube (Avritzer & Costa, 2006; Brigs & Burke, 2006).

Em 1990, no prefácio à reedição alemã, Habermas faz uma revisão de sua análise sobre a esfera pública burguesa dizendo perceber que, desde o começo, o público burguês dominante colidiu com o público plebeu e que sua análise subestimou a importância das esferas públicas oposicionistas e não burguesas. Portanto, mais do que conceber uma esfera pública liberal e democrática é mais produtivo, segundo ele, teorizar uma multiplicidade de esferas públicas, algumas vezes em sobreposição, mas também em contraposição. Isso inclui esferas de grupos excluídos, como movimentos sociais periféricos, e também configurações dominantes, como o Parlamento e a imprensa (Kellner, 2000).

Em obras posteriores, Habermas continua buscando uma esfera pública autêntica, livre dos interesses do mercado e da burocracia do Estado para uma formação mais racional da vontade e da opinião. Em “Três modelos normativos de democracia” (1995), o autor vai defender a constituição de um novo mecanismo de integração social, além do dinheiro e da administração: a solidariedade e a orientação para o bem comum. Esse poder, com base na sociedade civil, emanaria de esferas públicas autônomas, formadas por novos sujeitos solidários em contraposição ao Estado burocrático e ao capital.

A RETOMADA DO CONCEITO DE MÍDIA COMO ESFERA PÚBLICA

O pensamento de Habermas em relação ao papel da mídia na sociedade e sua transformação em um espaço a serviço da manutenção do *status quo* tem por base as análises da indústria cultural de dois importantes pensadores da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, Max Horkheimer e Theodor Adorno, para quem o espaço público havia sido transformado pelas grandes corporações em um espaço manipulador de consumo passivo de entretenimento e informação. Habermas também foi influenciado por outros autores que discutiram a cultura e a comunicação de massas nos Estados Unidos na década de 1950, entre eles C. Wright Mills, que estudou a transformação do público em uma massa na sociedade de consumo contemporânea e a capacidade da mídia de moldar comportamentos e induzir a classe média ao conformismo (Kellner, 2000).

Para Kellner, Habermas falhou ao não pensar a natureza e as funções sociais da mídia contemporânea, excluída totalmente por ele da democracia e da possibilidade de contribuir para a transformação democrática. O acadêmico americano observa que, para a criação de uma democracia genuinamente participativa, os cidadãos precisam estar informados e ser capazes de argumentar e participar. Informados, ativos e organizados, eles podem se transformar numa força política democrática:

Habermas, [...] não vislumbra como as novas mídias e tecnologias poderiam levar a uma expansão e revitalização de uma esfera pública nova e mais democrática. De fato - e isso é o crucial de minha crítica às posições dele -, Habermas simplesmente não teoriza as funções da mídia na esfera

pública contemporânea, formulando seu modelo mais da comunicação e discussão face a face do que da interação da mídia ou da comunicação mediada pela mídia e pela tecnologia. (Kellner, 2000, s/p)

Apesar de Habermas ignorar em suas análises o potencial das tecnologias de comunicação na construção de uma esfera pública democrática, vários autores veem na mídia contemporânea a possibilidade de resgate de sua função de “ágora” nos termos apresentados pelo filósofo alemão, ou seja, de espaço de discussão de temas de interesse comum e de influência nas decisões políticas num mundo que envolve um número crescente de pessoas e de grupos culturais e sociais, cujo encontro extrapola os espaços físicos da esfera civil e é cada vez mais dependente do espaço midiático.

A partir dos apontamentos de Habermas, o pesquisador canadense na área de mídia Dave Atkinson (1997), consultor da Unesco, define esfera pública como local de democracia ativa onde todos podem expressar seus pontos de vista com igualdade; um local protegido dos interesses comerciais e políticos onde os cidadãos encontram a informação e o conhecimento necessários para o próprio desenvolvimento e adequação ao ambiente cultural e onde o público é formado por meio da comunicação. É fundamental para a democracia, segundo ele, que esses elementos sejam resgatados pela mídia no exercício de sua função social.

Fackson Banda, professor da Universidade de Rodhes, na África do Sul, e especialista da Unesco em mídia e participação cívica, observa que o conceito de esfera pública oferece a possibilidade de redefinirmos as funções da mídia na sociedade. “Isso indica que a mídia pode exercer funções de apoio à participação cidadã e à democracia” (Banda, 2009, p. 18). O acadêmico salienta que, para atuar como esfera pública, a mídia precisa estar aberta a todos os tipos de opinião e a todas as pessoas, independentemente da posição que ocupem na sociedade, devendo, assim, incluir as mulheres, encorajar a participação voluntária dos que querem contribuir para a formação da opinião pública, facilitar a discussão de questões políticas e ações do Estado e permitir a crítica à organização do Estado ou a qualquer setor.

É importante, segundo ele, que os meios de comunicação de massa abram espaço para os diversos posicionamentos, sem favorecer uma visão específica e excluir perspectivas políticas alternativas. Banda salienta ainda que a mídia não deve ignorar a existência de contestações e disputas políticas, que refletem a existência de pluralismo agonístico, um indicador importante da saúde democrática da sociedade. Cabe à mídia, assim, promover maior compreensão e adesão às virtudes cívicas da tolerância, do respeito e da integridade na convivência com pensamentos e grupos opostos, percebidos como adversários e não como inimigos.

A ideia da comunicação social como espaço público (a partir dos conceitos de Habermas, Arendt e de outros pensadores do papel da mídia na democracia, como os filósofos pragmáticos americanos John Dewey e Richard Rorty) também influenciou o desenvolvimento de um novo conceito e de uma nova prática jornalística nos Estados Unidos, nos anos 1990, conhecida como *Civic Journalism* ou Jornalismo de Interesse

Público, movimento que acrescenta às funções tradicionais do jornalismo – informar e fiscalizar – uma terceira missão: criar e sustentar o debate público para a conscientização política e a transformação social (Banda, 2009; Fernandes, 2008).

O conceito de *Civic Journalism*, criado por David Merrit, editor-chefe do pequeno diário *Wichita Eagle*, da cidade de Wichita (Kansas), surgiu como resposta ao distanciamento crescente entre os diversos níveis de governo e os cidadãos americanos e à apatia do público em relação às questões sociais na disputa presidencial de 1988, fato evidenciado pela baixa participação no pleito. Para Merrit, a queda nas vendas de jornais no mesmo período evidenciava também o afastamento entre a mídia e o público, com os meios de comunicação dando mais destaque à corrida eleitoral que às questões de interesse comum. Ele e outros pioneiros do *Civic Journalism* acreditavam que os leitores estavam desencantados com a imprensa americana pela forma com que, às vezes, ela passava ao largo de suas aflições. O editor do *Wichita Eagle* identificou a necessidade de uma nova prática jornalística que motivasse os americanos para o exercício da cidadania e para voto, que é facultativo nos EUA. O movimento iniciou pregando a escolha de candidatos comprometidos com a comunidade e com a luta contra a pobreza e as drogas, passando, em seguida, a defender também o engajamento do jornalismo em causas sociais para estimular o debate e a busca de soluções (Fernandes, 2008).

A popularização da internet a partir da década de 1990 abriu novas possibilidades de comunicação e de constituição de uma multiplicidade de esferas públicas midiáticas autônomas:

O ciberespaço é muito mais inclusivo do que todos os outros meios de comunicação anteriores. Ele permite a expressão pública a todos os indivíduos, grupos, instituições e comunidades, inclusive as comunidades (virtuais) que não existiam anteriormente. Em detrimento das antigas elites culturais, as barreiras geográficas, econômicas, culturais e políticas à liberdade de expressão e de associação quase desapareceram. [...] Os internautas poderão se revelar cidadãos bem mais informados, politicamente mais ativos e socialmente mais conscientes do que os cidadãos *off line*. [...] Os cibercidadãos expõem as ideias em seus websites e a prática do diálogo habituou-os à discussão, à deliberação pública. (Lévy, 2003, pp. 375-376)

O sociólogo tunisiano naturalizado francês vê nas novas “ágoras virtuais”, com suas listas de discussão, fóruns eletrônicos, debates e enquetes online sobre questões políticas e públicas, a possibilidade, jamais vista, de fortalecimento de uma cultura estruturada no diálogo que só pode favorecer a médio e longo prazos o espírito democrático fundamentado na deliberação, “a saber, o exercício da inteligência coletiva na elaboração das leis e das grandes decisões políticas” (Lévy, 2003, p. 381).

Apesar do entusiasmo com os novos canais de participação pública disponibilizados pela internet e de práticas como a do *Civic Journalism*, tais experiências ainda representam uma esfera pública pulverizada. Embora fundamentais para suas comunidades e à democracia, as microsferas não suprem a necessidade de uma esfera pública ampla,

capaz de fortalecer os laços sociais de uma nação, o que só é atingível pelos meios de comunicação de grande alcance e com programação voltada a um público abrangente (Atkinson, 1997; Raboy, 1997; Scannel, 1997).

A mídia eletrônica generalista ainda se apresenta como a grande ágora nacional. O estudioso britânico de mídia Paddy Scannel (1997) se refere ao rádio e à TV como os meios mais democráticos pela capacidade de alcançar os excluídos do mundo das letras e das novas e complexas tecnologias de informação. Wolton (1990, p. 124) destaca que a mídia eletrônica, em especial a televisão generalista, pela força advinda da imagem e do grande público das redes nacionais, constrói laços sociais entre os que compartilham o mesmo conteúdo e referências e se apresenta como “espelho” da sociedade. A sociedade se vê por meio da televisão.

A mídia eletrônica, quando engloba valores comunitários e igualitários não presentes em outros recursos culturais, promove, assim, coesão social e se estabelece, diante dos outros meios, como o principal instrumento da esfera pública. O problema, como identificam alguns autores, é que os meios de comunicação de largo alcance “dificilmente se dispõem a mediar, por amor cívico, a grande discussão da comunidade política nacional” (Gomes, 2006, p. 58). Eles são “entidades corporativas governadas por motivo de lucro e com a grande função de entregar globos oculares a anunciantes” (Aufderheide, 2000, p. 101), o que os impede de funcionar como fórum público de debate. É nesse sentido que autores como Atkinson, Raboy, McChesney, Jakubowicz e Aufderheide defendem a necessidade, para o fortalecimento da democracia e da esfera pública, de uma mídia eletrônica de massa de serviço público, livre da interferência de interesses econômicos e políticos, que possibilite a expressão de todas as vozes da sociedade e o debate das questões coletivas.

MUDANÇA DE PARADIGMA

A mídia de serviço público tem por definição algumas características básicas estabelecidas desde a chegada do rádio no Reino Unido e a criação da British Broadcasting Corporation (BBC), a primeira empresa pública de rádio do mundo. Seu mentor, John Reith, via no novo veículo eletrônico um poderoso canal de comunicação capaz de educar, informar e entreter. O objetivo não era colocar no ar programas de grande audiência para a venda de anúncios publicitários como ocorria nos Estados Unidos, mas uma programação sem fins lucrativos de alta qualidade, no conteúdo e na forma, devotada a elevar o nível de informação e conhecimento cultural do público.

Vários modelos de mídia de serviço público desenvolveram-se ao longo dos anos, com diferentes estruturas legais, administrativas e de sustentação financeira, mas o modelo reithiano introduziu em 1926 alguns princípios frequentemente citados como pré-condição para o atendimento do interesse público: universalidade (conteúdo acessível a todos), diversidade (programação para audiências com diferentes interesses), independência (liberdade editorial) e distinção (conteúdo que justifique o financiamento público).

Desde os anos 1990, estudiosos da mídia pública enfatizam, no entanto, que os princípios reithianos apresentados acima já não são mais atributos suficientes para legitimar o investimento do Estado ou do público em comunicação, principalmente com a mídia privada já oferecendo, em canais especializados, programas culturais e informativos semelhantes ao das emissoras financiadas com recursos públicos. Para realmente cumprir o papel que lhe cabe e que a diferencia da mídia comercial, a mídia pública do século XXI precisa acrescentar à famosa tríade de Reith uma nova missão: promover a participação e sustentar o debate público.

Patricia Aufderheide, professora de Estudos da Comunicação na Universidade Americana, em Washington, questiona o papel da mídia pública na sociedade contemporânea. Segundo ela, as emissoras de prestação de serviço público não podem mais se contentar em oferecer cultura clássica ou em ser apenas uma versão melhorada da mídia comercial:

É a TV pública meramente uma instância específica do “interesse público” que todas as emissoras prometem servir? É suficiente que seja apenas não comercial ou educativa, em oposição à corporativa ou governamental? Sua razão de ser é ajudar o processo democrático de dar e receber informações ou oferecer o creme cultural? Ou tornar pública as vozes das minorias sub-representadas numa sociedade plural? (Aufderheide, 2000, p. 104)

Ao analisar a TV Pública nos Estados Unidos, Aufderheide detecta o que chama de uma “crise de missão”, que ocorre não apenas por falta de recursos financeiros, mas por questões ideológicas. Segundo ela, as aspirações dos dirigentes de várias emissoras públicas se aproximam mais das aspirações das emissoras comerciais (ter uma programação campeã de audiência) do que do ideal de usar a comunicação de massa como uma ferramenta da vida pública:

Uma televisão verdadeiramente pública teria de se tornar uma instituição cuja principal tarefa não é produzir programas sejam eles esplêndidos ou horrendos, mas fortificar a esfera pública. Assumir esse desafio significaria abandonar o papel tradicional de difusão para se torna um organizador do espaço público eletrônico. Seria trazer para primeiro plano a luta pelo estabelecimento de relações entre pessoas com diferenças profundas com o objetivo de encontrar uma base comum para articular e abordar questões que pertencem ao bem comum. Essa organização seria construída em todos os processos de produção e distribuição. Exigiria uma base financeira protegida das pressões corporativas e da censura do governo e um mandato explícito. Dessa forma, a medida do sucesso seria o nível de cidadania ativa e não de contribuições de associados ou índices de audiência. (Aufderheide, 2000, p. 116)

O professor emérito da Universidade de Westminster, em Londres, Nicholas Garnham, autor de vários livros sobre mídia e ex-diretor e produtor da BBC, concorda:

A essência das transmissões de serviço público é a provisão a todos os cidadãos, em termos iguais e como condição para a existência de tal cidadania, de um espaço para a expressão e a troca culturais, por meio das quais são formadas as identidades sociais, e de acesso à informação e ao debate sobre os quais a política democrática deve estar assentada. Para cumprir este papel, o espaço deve ser o mais livre possível dos efeitos de distorção do exercício dos poderes econômico ou do Estado. (Garnham citado em Atkinson, 1997, p. 41)

Para a pesquisadora australiana Georgie McClean (2008, p. 71), especialista em comunicação e cultura, o grande desafio atual da mídia de serviço público é contemplar em sua programação a diversidade cultural e a ambivalência na vida pública nacional. “Se [esta questão] não for respondida eficazmente, corroem-se as pretensões das emissoras públicas de valor público, legitimidade e relevância”. A busca por legitimidade, segundo ela, torna-se ainda mais fundamental diante dos renovados esforços da mídia comercial para pôr fim aos investimentos do Estado em comunicação. Na União Europeia, por exemplo, o setor privado tem constantemente argumentado junto às autoridades que as emissoras públicas não merecem subsídios por produzirem conteúdo semelhante à mídia privada e desempenharem o mesmo papel social e mercadológico.

Diante da enorme pressão do setor privado, empresas públicas e alguns governos da Europa montaram uma vigorosa defesa dos valores do serviço público e obtiveram algum apoio legal. Tanto o Acordo sobre Comércio de Serviços na União Europeia como a Convenção da Unesco sobre Diversidade Cultural e Expressão Artística reconhecem a relevância e a distinção dos serviços prestados pela mídia pública. Em alguns países, como no Canadá e no Reino Unido, os esforços pelo reconhecimento da mídia pública contaram com a mobilização de movimentos sociais e de amplos setores da sociedade. Para compatibilizar a mídia pública com os princípios de competição justa e operação de um livre mercado, tanto a Comissão Europeia quanto a Unesco deixaram claro que o objetivo das emissoras de serviço público é prover as necessidades democráticas, sociais e culturais de uma dada sociedade e garantir a pluralidade, incluindo a diversidade linguística e cultural (McClean, 2008).

McClean observa que a esfera pública plural nunca será perfeita e completa, mas é fundamental que as emissoras de serviço público abram canais de expressão e de diálogo para diferentes públicos. Substituir formas tradicionais e confortáveis de programação verticalizada para um público específico por abordagens multiculturais criativas, com conteúdos distintos e atraentes não é fácil. A tradição dificulta o realinhamento com as audiências, mas, na visão de McClean, não há outro caminho: “Emissoras públicas devem responder às contínuas exigências por reinvenção com curiosidade e vigor criativo, ou serão relegadas à irrelevância como relíquias de uma era passada” (McClean, 2008, p. 78).

Para uma mídia de prestação de serviços públicos tradicionalmente voltada à produção de programas educativos e culturais, redefinir-se como mediador do debate social

em contraposição ao de emissor exige uma boa dose de ousadia e de enfrentamento com interesses políticos e comerciais. Na esfera pública midiática plural, todos falam e podem criticar livremente o Estado, em um processo dialógico que pode incomodar os poderosos. Os governos, que muitas vezes financiam diretamente os meios públicos, não aceitam críticas e frequentemente usam a “arma orçamentária” para delimitar a programação. Por outro lado, atenta às inovações, a mídia privada pressiona o poder público contra qualquer alternativa pública capaz de atrair audiência.

No Brasil, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2008 – a partir da fusão de vários veículos de comunicação controlados pelo governo federal – evidenciou a dificuldade de se colocar em prática os preceitos de uma mídia democrática e plural promotora e mediadora de debates e reflexões sobre a vida pública.

Se examinarmos a Lei nº 11.652/08 que criou a empresa e instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Executivo, veremos que a proposta de criação da empresa estava bastante alinhada ao pensamento contemporâneo sobre comunicação pública. Os veículos da EBC deveriam oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; desenvolver a consciência crítica do cidadão; fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade; garantir espaços para exibição de produções regionais e independentes; direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania; estimular a produção e garantir a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos.

Apesar dos claros princípios habermasianos de esfera pública observados na lei, análises sobre a programação da TV Brasil, o carro-chefe da EBC, evidenciaram, num primeiro momento, a ausência de espaços para o debate e o aprofundamento de temas políticos (Barros e Bernardes, 2011; UFJF, 2011). Com um forte passado de programação educativa, a TV Brasil – formada pelas antigas TVE do Rio de Janeiro, TVE do Maranhão e TV Nacional de Brasília – encontrou dificuldades em incorporar a nova missão, dedicando-se significativamente mais à programação educativa, infantil e cultural. Em relação ao jornalismo, uma análise encomendada pelo Conselho Curador da EBC à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF, 2011) no período anterior à crise política que levou ao impeachment da presidente Dilma apontou que os telejornais da emissora não se diferenciavam em relação aos oferecidos pelo setor comercial. Faltaram profundidade e representação das diferentes correntes de pensamento da sociedade. O telejornalismo da TV Brasil, segundo o relatório, deveria buscar uma seleção temática sintonizada com o interesse público, valorizando menos as agendas oficial e comercial e priorizando a manutenção da independência política com maior pluralidade de fontes. O relatório recomendou que o jornalismo da TV Brasil investisse nos laços com o público ou ainda com a sociedade civil organizada, que deveria se tornar fonte com mais frequência.

A avaliação atribuiu a falta de debate político, na época, a um possível temor da emissora de ser acusada de “chapa-branca”. Observa-se, porém, outro elemento

limitador: o fato de o cargo de presidente da EBC ser uma indicação do Palácio do Planalto, num modelo de gestão que gera dúvidas não só quanto à independência editorial da empresa, mas também quanto à própria estabilidade no cargo de funcionários que ousarem colocar no ar qualquer crítica ao governo. Trata-se de um constrangimento verificado em praticamente todas as emissoras brasileiras financiadas por verbas públicas. Mesmo a TV Cultura de São Paulo, tida como a emissora mais próxima do modelo de comunicação pública independente (por ser atrelada a uma fundação de direito privado), tem sido alvo de críticas constantes pela ingerência política do governo estadual.

Se o temor de contrariar o Palácio do Planalto ou de ser acusada de “chapa-branca” inibiu a EBC de aprofundar o debate de temas de interesse público no primeiro mandato de Dilma (2011-2014), a instabilidade política e econômica, no segundo mandato (2015-2016), criou crises internas que culminaram com mudanças na presidência da empresa e em outros cargos de chefia. Com a deflagração do processo de impeachment, a EBC foi convocada a defender o governo. A mudança na linha editorial alarmou membros do Conselho Curador da Empresa, além de defensores da mídia pública, que não pouparam críticas à nova postura. Jornalista e integrante do coletivo pelo direito à comunicação Intervozes, Mariana Martins escreveu na revista *Carta Capital*:

A repercussão da linha editorial da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), assumida desde o início da crise política e aprofundada na última semana, tem gerado satisfação por parte da direção da empresa, da diretoria executiva ao Palácio do Planalto. Os recorrentes programas com apoiadores do governo como entrevistados vêm sendo compartilhados pelos partidários da bandeira “contra o golpe”. A EBC está sendo vista como o “contraponto” à Globo neste processo de noticiamento espetacularizado – que eu não ousou chamar jornalismo. Nas redes sociais, tem sido citada como refúgio para os que são contra o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e buscam alguma diversidade na cobertura televisiva. É fato que a emissora tem acertado ao buscar aprofundar a análise sobre os fatos, por meio de discussões, em estúdio, sobre as falas dos parlamentares, os protestos nas ruas, a crise e suas diversas repercussões. No entanto, a TV ainda está distante de garantir equilíbrio e diversidade de opiniões e informações, elementos fundamentais da comunicação pública. (Martins, 2016, s/p)

Menos de 48 horas após ser confirmado no Planalto, o sucessor de Dilma, Michel Temer, publicou medida provisória (MP) alterando a lei de criação da EBC. A MP exonerou o presidente da empresa apontado por Dilma para mandato de quatro anos e extinguiu o Conselho Curador, instância consultiva e deliberativa (composta por 22 membros, sendo 15 da sociedade civil) responsável por zelar pelo cumprimento da missão pública da EBC. A medida foi publicada sob a alegação de que seria preciso mudar a lei para resolver os problemas gerados pelo “partidarismo” das gestões anteriores. A extinção do Conselho Curador retirou da EBC, no entanto, o principal mecanismo de supervisão dos princípios e objetivos da comunicação pública, em um forte retrocesso no

modelo já imperfeito implantado em 2008. A ausência de representantes da sociedade civil nos conselhos administrativos reforça ainda mais o caráter estatal da empresa.

Por maiores que sejam os constrangimentos políticos, não se pode, porém, atribuir apenas a eles as dificuldades no desenvolvimento, no Brasil, de uma mídia pública democrática e emancipadora. Percebe-se também no país a falta de uma compreensão mais profunda do papel da mídia pública. Um estudo realizado por Zucoloto (2011) com 400 emissoras de rádio do campo público concluiu que a maioria não está totalmente voltada ao interesse público. Em boa parte, há semelhanças com os modelos comerciais, verificando-se apenas alguns espaços de distinção. As emissoras, segundo o estudo, continuam a transmitir programas elitistas, excluindo as audiências populares.

Um dos grandes desafios do Brasil no campo midiático é, portanto, a construção de referências de uma comunicação mais plural orientada pela lógica do interesse público. Vamos encontrar alguns exemplos bem sucedidos desse movimento em direção a uma mídia pública popular e emancipadora nos Estados Unidos, onde a National Public Radio (NPR) começou a repensar sua missão no final da década de 1990. Em 1997, o jornalista Jeffrey Dvorkin assumiu a vice-presidência de Notícias da rede e ajudou a liderar as transformações:

Decidimos que não poderíamos alcançar tudo o que nosso mandato determinava. Então perguntamos às emissoras (na rádio pública americana as emissoras parceiras detém a companhia) que escolhessem suas prioridades: notícia e informação ou programação cultural? As emissoras optaram por notícia e informação porque, como nos contaram, em nenhum lugar nos EUA, você consegue obter noticiário de qualidade no rádio, só na NPR. Assim tomamos decisões duras, vendemos nossa programação cultural para outras emissoras públicas regionais e investimos nossos recursos no Departamento de Jornalismo. Fomos capazes de contratar 45 jornalistas, expandir nossa cobertura, aumentar nossas sucursais nacionais e internacionais. Em cinco anos, triplicamos a audiência e aprofundamos nossa capacidade de cobrir as histórias que acreditávamos ser necessárias nos EUA para que os cidadãos ficassem informados. (Dvorkin citado em Detoni, 2015, p. 187)

Atualmente na direção do Programa de Jornalismo da Universidade de Toronto Scarborough, Dvorkin salienta que uma emissora pública pode ser distinta e ao mesmo tempo popular se tiver a coragem de fazer escolhas claras sobre seu modelo de serviço. No Canadá, a rádio pública também optou por uma programação menos elitista e mais conectada com as questões políticas, econômicas e sociais. Enquanto a CBC Television, dependente de verbas publicitárias para complementar seu orçamento, busca melhorar os índices de audiência copiando programas comerciais, a rádio CBC, com verbas exclusivamente estatais, investe em programas informativos de qualidade, com grande aceitação por parte do público. Ian Morrison, da organização não governamental “Friends of Canadian Broadcasting”, um grupo de vigilância e defesa do sistema canadense de

programação audiovisual, afirma que a rádio CBC está significativamente alinhada aos valores da esfera pública e da participação cidadã. “Embora longe de ser perfeita, ela funciona como um espaço público, encorajando o acesso e a participação do cidadão na vida social, tanto na esfera nacional quanto nas esferas regional e local” (Morisson citado em Detoni, 2015, pp. 197-198).

Ao abraçar a pluralidade, a rádio Canadá viu seus índices de audiência aumentar, a exemplo do que ocorreu com a NPR. Mas há um ponto importante a ser observado nessa trajetória de sucesso: ao crescer significativamente em audiência, a NPR tornou-se alvo de fortes ataques do setor comercial e de políticos conservadores. Torna-se, assim fundamental, que a redefinição de missão das emissoras públicas envolva o público e venha acompanhada de uma mobilização para garantir o apoio de políticos e organizações sociais. O que a mídia pública realmente precisa é de “defensores de mais alto nível, tanto dentro quanto fora da gestão”, enfatiza Dvorkin (citado em Detoni, 2015, p. 188).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas tecnologias de comunicação e informação, com suas amplas possibilidades de interação e participação, têm forçado a mídia em geral a repensar seus modelos de produção e transmissão de conteúdo. A democracia da internet e o anseio público por participação abalam a comunicação vertical e o paradigma difusionista, ao mesmo tempo em que abrem uma excelente oportunidade também para o reposicionamento da mídia pública na sociedade. Abraçar a interatividade e a comunicação participativa não se resume a criar espaços para perguntas, comentários, enquetes ou postagens de fotos e vídeos, práticas comuns em todos os veículos. A democracia requer meios mais robustos para o debate de questões sociais e políticas com objetivo de construir compreensão, entendimentos, acordos, tolerância. As emissoras públicas de rádio e TV, mesmo na era da internet, ainda têm um papel a cumprir como esfera pública generalista, capaz de ir além dos nichos das redes sociais e sites, embora devam se valer deles para a construção da pauta, o compartilhamento de conteúdos e a conexão com novos públicos.

O conceito de esfera pública, embora em discussão desde os anos 1990 na Europa e nos Estados Unidos, passou a ocupar posição central nos estudos internacionais do século XXI sobre a função social da mídia. De 1990 a 2000, a revista *Media, Culture & Society*, editada no Reino Unido, publicou 58 artigos relativos à esfera pública midiática. De 2000 a 2013, foram 247, grande parte deles estimulados pelo avanço da globalização e pela massificação da internet (Lunt & Livingstone, 2013). Há sólida reflexão teórica a respeito. É preciso, no entanto, criatividade, ousadia, coragem e um forte comprometimento com o interesse público para implantar mudanças na programação que promovam o empoderamento da audiência para uma participação bem informada e argumentativa na vida social. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arendt, H. (2005) *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Atkinson, D. (1997). Public Service Television in the age of competition. In D. Atkinson & M. Raboy (Eds.), *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century* (pp. 18-74). Paris: Unesco.
- Aufderheide, P. (2000). *The Daily Planet: a critic on the capitalist culture beat*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Avritzer, L. & Costa, S. (2006). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In R. Maia & M. Castro (Eds.), *Mídia, esfera pública e identidades coletivas* (pp. 63-92). Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Banda, F. (2009). *Civic education for media professionals, a training manual*. Paris: Unesco.
- Briggs, A. & Burke, P. (2006). *Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. & Siochrú, S. (2008). *Broadcasting voice, and accountability: a public interest approach to policy, law and regulation*. Michigan: University of Michigan Press.
- Detoni, M. (2015). *Mídia pública na sociedade da informação*. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Fernandes, M. (2008). *Civic journalism no Brasil: haverá um modelo brasileiro?* Guarapuava: Unicentro.
- Gomes, W. (2006). Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In R. Maia & M. Castro (Eds.), *Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas*. Belo Horizonte: UFMG.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua Nova*, 36, 39-53.
- Jakubowicz, K. (2007). *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?* Londres: Knowledge Politics. Retirado de http://www.knowledgepolitics.org.uk/KP_jakubowicz_psb.pdf.
- Kellner, D. (2000). *Habermas, the public sphere, and democracy: a critical intervention*. Retirado de http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/essays/habermas_publicspheredemocracy.pdf.
- Kovach, B. & Rosenstiel, T. (2007). *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect*. New York: Three Rivers Press.
- Lévy, P. (2003). Pela ciberdemocracia. (2004). In D. Moraes (Ed.), *Por uma outra Comunicação: Mídia, Mundialização Cultural e Poder* (pp. 367-384). Rio de Janeiro: Editora Record.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2013). Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates. *Media, Culture & Society* 35(1), 87-96. Retirado de http://eprints.lse.ac.uk/48174/1/Media_studies_fascination.pdf.
- Mattelart, A. (1974). *Mass media, ideologies et mouvement révolutionnaire*. Paris: Anthropos.
- McChesney, R. W. (2003). Public broadcasting: past, present and future. In M. P. McCauley, E. E. Peterson, B. L. Artz & D. Halleck (Eds.), *Public Broadcasting and the Public Interest* (s/p). Armonk: M. E. Sharpe.
- McClellan, G. (2008). Special broadcasting: culture, diversity, policy evolutions and the international "crisis" in public service broadcasting. *Media International Australia* 129, 67-79.

- Raboy, M. (1997). Public service broadcasting for the twenty-first century. In D. Atkinson & M. Raboy (Eds.), *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century* (pp. 77-90). Paris: Unesco.
- Raboy, M. (1998). Public broadcasting and the global framework of media democratization. *International Communication Gazette*, 60(2), 167-180. Retirado de <http://gaz.sagepub.com/cgi/content/abstract/60/2/167?ck=nck>
- Scannel, P. (1997). Public Service broadcasting, from National culture to multiculturalism. In D. Atkinson & M. Raboy (Eds.), *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century* (pp. 91-94). Paris: Unesco.
- Thompson, J. B. (2008). *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Editora Vozes.
- UFJF (Universidade Federal De Juiz De Fora). (2011). *Avaliação do Telejornalismo da TV Brasil 2010-2011*. Relatório realizado pelo Grupo de Pesquisa em Telejornalismo para o Conselho Curador da EBC.
- Wolton, D. (1990). *Elogio do grande público*. São Paulo: Ática.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Barros, A. T. & Bernardes, C. B. (2011). Perspectiva sociocultural dos gêneros de programação da TV pública: análise comparativa Argentina-Brasil. Comunicação apresentada no 34º Congresso Brasileiro de Comunicação, Recife. Retirado de <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-0319-2.pdf>.
- Martins, M. (2016). O papel da comunicação pública na crise política brasileira. Retirado de <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-papel-da-comunicacao-publica-na-crise-politica-brasileira>
- Zucoloto, V. R. M. (2011). A história do rádio público no Brasil: um resgate pela linha do tempo. Comunicação apresentada no 34º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife.

NOTA BIOGRÁFICA

Marcia Detoni é jornalista e professora de Jornalismo na Universidade Presbiteriana Mackenzie. É mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP), onde desenvolveu pesquisa sobre mídia pública e comunitária. Possui graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Ciências Sociais e Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica (PU-CRS). Na mídia pública, foi produtora sênior do Serviço Brasileiro da BBC em Londres (1990-1999) e diretora do Departamento de Rádio da extinta Radiobrás (2003-2006). Atuou também em grandes empresas de comunicação, como Folha de S.Paulo e Agência Reuters.

Email: Marcia.detoni@gmail.com
Rua Maria Figueiredo, 350, ap. 32.
São Paulo-SP, 04002-002, Brasil

* Submetido: 11-03-2016

* Aceite: 13-04-2016

PUBLIC SERVICE BROADCASTING AND THE CONSTRUCTION OF A PUBLIC SPHERE

Márcia Detoni

Abstract

In an age marked by multiple distribution platforms of content, oligopoly of media sectors and transnational nature of cultural industries it is not any longer enough for the public broadcast to inform, educate and entertain with independence and technical, ethics and aesthetics quality, as proposed by the British BBC in 1927. Public Radio and Television need to find a new social function that distinguishes them from the private media and justify state investment in communication. A rising number of scholars point out that this new function is the creation and strengthening of a broad media public sphere able to guarantee citizens a space for debate on common issues, a process that encourages citizen participation and transformative action. This article examines the role of public broadcasting in the twenty-first century according to the media theories influenced by the thought of the German philosopher and sociologist Jürgen Habermas, whose concept of the public sphere has become central in discussions about building dialogic media spaces.

Keywords

Public media; radio and TV; public sphere; public interest

INTRODUCTION

Since the widespread diffusion of neoliberalism in the West developed democracies during the 1980's public broadcasting faces a serious identity and legitimacy crisis which has resulted in budget cuts and pressure for audience. In several European countries the public service media, which played an activity outside the profit logic in the twentieth century – a non-capitalist space within capitalism, as pointed by Mattelart (1974) – became a copy of private channels, with strong emphasis on easy entertainment. Light and popular drama, quizzes and sporting events won primetime, while cultural content and documentaries lost out on schedule. In Canada, as a desperate strategy to increase audience, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) started to show programs and popular films produced by the American commercial TV. In Latin America and specifically in Brazil – where legislation requires of public broadcasters an educational and cultural approach in order not to threaten the commercial media hegemony – criticism against Public Service Media relates to political editorial interference, low rate audience and the transmission's little social and cultural impact.

The public broadcasting trivialization in Europe and North America and the political manipulation of state controlled media in developing countries has led scholars and journalists to declare at the end of the twentieth century – with regret or satisfaction – the

imminent death of the public media (Raboy, 1998, p. 167). In a changing and highly competitive broadcasting landscape, in which commercial companies begin to take public responsibility to fulfil legal requirements or to add value to their products, what is the need for state or public investments in communication? Specialized channels have offered - via cable, satellite, Internet and even terrestrial transmissions – informative and cultural programs similar to those produced by the public media. In Brazil, Canal Futura, a Roberto Marinho Foundation's educational TV project via cable, satellite and UHF became a reference of private social investment. The channel has won several national and international awards for its community services and the public relevance of its content.

Liberals who advocate minimal state have compelling arguments against public spending on media. The free market, in the liberal view, is the ideal mechanism for the satisfaction of individual and social needs: more productive and efficient the market forces are superior to state intervention in the provision of public needs. A growing number of academics and international development organizations such as Unesco points out however a disturbing gap in both public and private media: the absence of a plural forum for discussion of collective issues able to encourage citizen participation, which is fundamental to a vibrant democracy.

Two major media phenomena have corroded the Western democracy foundations of in this century: the reduction of information spaces within global conglomerates and the market-based journalism increasingly divorce of their public responsibilities, with the news turning entertainment and entertainment turning news (Kovach & Rosenstiel, 2007). By suppressing from content key public life issues or approaching them only from certain groups' point of view the dominant media accents exclusion and make agreements and solutions more difficult.

In Brazil, the political crisis that led to the president Dilma Rousseff's impeachment in 2016 showed, for its turn, the damage of a hegemonic and partisan mass media to democracy. There was a lack of balanced and plural spaces of information and political discussion. While the mainstream press manipulated contexts, selected complaints, filed charges without evidence and imposed a one-sided view of the political and economic problems, the Brazilian public company Empresa Brasil de Comunicação (EBC), controlled by the federal government, took over the defence of the Presidential Palace, acting as a counterpoint to the conservative media in the war narratives.

The prevalence of infotainment – and of a journalism tinted by political interests in some countries – represents an opportunity for the strengthening of an editorially independent public broadcasting connected to the social aspirations. Several authors such as Marc Raboy (1997), Dave Atkinson (1997), Patricia Aufderheide (2000), Douglas Kellner (2000), Robert McChesney (2003) and Karol Jakubowicz (2007) advocate the revival of public media as an important step to guarantee a truly participatory democracy in which well-informed and organized citizens can act in a transforming way. This paper presents an exploratory analysis of the role of public media in the twenty-first century based on the thoughts of the German philosopher and sociologist Jürgen Habermas, whose concept of public sphere – popular among western thinkers in recent decades

– boosted discussions on the media role as an “agora” in democratic societies. The aim is to provide context, theoretical perspectives and examples of successful actions for broadening the reflection on emancipatory communication spaces.

THE PUBLIC SPHERE CONCEPT

The understanding that one of the media functions is to offer an space for the discussion of public affairs in order to consolidate citizenship and democracy gained momentum in academic discussions from the philosopher and sociologist Jürgen Habermas’ thesis *Structural Transformation of the Public Sphere* published in Germany in 1962 and popularized in the 1980’s after translation into English and other languages. Although many of the early liberal and liberal-democrats thinkers had pointed out the importance of independent media for democracy, the issue had practically disappeared in the most recent works of social and political theorists (Thompson, 2008, p. 67). Habermas research was therefore pioneer not only for establishing the bourgeois public sphere as a category that emerges from capitalist society by creating, for the first time, a space for the search of a rational consensus around public issues, but also for highlighting the importance of the press in the development of modern state institutions and its transformation along the twentieth century in a medium that manufactures public opinion and consensus to serve of the ruling elite (Gomes, 2006; Thompson, 2008).

Habermas thoughts, as pointed out by the American philosopher Douglas Kellner (2000), inspired many to imagine and cultivate more democratic, inclusive and egalitarian forums. His ideas gave a new stimulus to discussions about the democratization of society and the public sphere especially since the advent of interactive information and communication technologies. It is important to note however that the German philosopher and political thinker Hannah Arendt had already discussed the concepts of public and private sphere in her book *A condição humana* (The human condition) published in 1958. Arendt did not refer to the media as a modern public sphere, but contributed to the establishment of the concept of public space taken up and deepened for Habermas afterwards.

Arendt defines the public sphere in *A condição humana* as a space with two essential dimensions to the citizenship practice: the *appearance* (what can be seen and heard by others and by ourselves, a talking space where there is political freedom), and the *common world*, related to institutions, businesses, the world that brings together humans and prevents conflict with each other (Arendt, 2005, pp. 59-62). Disappointed with the Nazi-fascism, the author criticized mass society for having mischaracterized the public sphere by weakening the link that keeps people related to each other.

In Arendt’s view the establishment of citizenship in the modern world depends on both the *common world* redemption and the creation of various visibility spaces (*appearance*) in which individuals can reveal their identities, exchange views and rescue relations of reciprocity and solidarity. Habermas, for its turn, emphasizes the public sphere not as space of visibility, recognition and exchange opinions, but as a space of dispute between speeches, an essentially political communication forum formed by private persons

seeking consensus on issues of collective interest based on the force of the better argument outside the political and economic power.

Habermas points out that this argumentative and rational public sphere, made of a thinking and critic public interested in the common good and able to counter to state power and to get together to discuss the rules of society and the state administration, only existed once in the history of mankind and for a brief period: the eighteenth-century Europe, specifically in England, France and Germany.

According to the author, the development of mercantile capitalism, the bourgeoisie economic rise and the Absolutism decline created the conditions for the emergence, in England, at the turn of the eighteenth century, of a new type of public sphere, very critical of the state, formed by private people gathered to defend their economic freedom and the state management rationality. The educated bourgeoisie (with economic hegemony, but without political power) interacted with each other and with the nobility (holder of public office by virtue of hereditary superiority), in a position of certain equality, in halls, cafés, tea houses and clubs, to discuss the regulation of civil society and gain their own political and human emancipation inspired by the Enlightenment ideals of equality, freedom and universality of rights.

The press, which was developed from the politicization of a public who claimed the right to be informed about the state acts, fuelled the exchange of ideas and information and had a preponderant role in the formation of the bourgeois public sphere and, consequently, in the institutional configuration of the modern state. The emergence of newspapers and other independent publications commenting on public life and criticizing the Crown and the Parliament changed the government nature, forcing it to publish its actions and held accountable for them. “The press established itself as a critical organ of a public that thinks politics: as a fourth state” (Habermas, 1984, p. 78).

The German philosopher notes that the space for rational argument and the constitution of an informed public opinion ends in the following century (1984, p. 213). With the democratic revolutions and the establishment of the bourgeois rule of law, the bourgeois public sphere was institutionalized. Constitutional laws were designed to ensure political rights, while disputes between individuals or between individuals and groups and the state began to be mediated by the legal system. The critical press is relieved of its pressure for freedom of speech and could thus abandon controversial positions and take the chances of trade profit.

In England, France and in the United States, the transformation of an engaged press in a commercial one occurs at about the same time, in the 1830s. Newspapers assumed the character of an enterprise that offers advertisement space and become saleable through the section devoted to news, subordinating themselves to the views of the market economy (Habermas, 1984, pp. 216-217).

The invasion of the public sphere by advertising – for commercial reasons – started around the nineteenth century and, according to Habermas, would not have to cause its transformation. Journalistic functions could have been kept separate from advertising activities, but this did not happen. “The journalistic- advertising representation of

privileged private interests was fully amalgamated from the beginning with political interests” (1984, p. 225). In addition, the rise of public relations activities in the early twentieth century had a strong impact on the media content. Public relations professionals started to use the media to influence the public opinion and to produce consensus and acceptance around a person, a product, an organization or an idea in order to maintain social control.

If in the pastime the press intermediated and reinforced the reasoning of private people gathered in public spaces, in the mass communication society, as Habermas notes, the media started to shape this reasoning. The public sphere, dominated by the media, becomes a means of advertising ideas and products, and competent criticism gives way to conformism. Instead of a public opinion formed in an open political debate interested in the common good what we see in the contemporary capitalism is, according to Habermas, an atmosphere ready to acclaim the elite private interests. With the decline of the public sphere, citizens become consumers focused more on buying goods and on their private world than in public issues and in democratic participation.

The young Habermas investigation on the public sphere has been the subject of intense criticism which led, years later, to clarifications and revisions. In his 1962 thesis the author had referred to the bourgeois public sphere as a stylization, recognizing its contradictions, but the model he adopted was considered by the critics as utopian. Critics argue that Habermas idealized the bourgeois public sphere to present it as an open and public forum for debate, when discussions were actually restricted to white, affluent and educated men. The German author would have ignored the importance of other public activities existing at the time involving plebeian social movements, labour unions and the women’s struggle for political emancipation.

Political scientists and historians note that popular movements of great vitality were developed concurrently with the bourgeois public sphere and in opposition to it to represent the voices and interests excluded from that forum. Another strong limitation of Habermas’ analysis pointed out by critics is that the German philosopher presented the media consumers as passive figures easily manipulated by media techniques, whereas communications studies have shown spaces of resistance and critical thinking by the receivers that decode the messages according to the level of education and knowledge and are also influenced by changes occurring in the social environment, such as in school, church or club (Avritzer & Costa, 2006; Brigs & Burke, 2006; Kellner, 2000; Thompson, 2008).

In the preface to the 1990 German reissue of his book, Habermas makes a review of his public sphere analysis recognizing that the dominant bourgeois public collided with the plebeian public and that he underestimated the importance of the non-bourgeois oppositional public spheres. So, according to him, rather than devising a liberal and democratic public sphere is more productive theorizing a multiplicity of public spheres, sometimes overlapping, but also in opposition. This relates to excluded groups spheres such as peripheral social movements as well as dominant settings as the Parliament and the media (Avritzer & Costa, 2006; Kellner, 2000).

In later works, Habermas continues to seek a genuine public sphere free of market interests and state bureaucracy to a more rational formation of will and opinion. In “Three Normative Models of Democracy” (1995), the author will defend the constitution of a new mechanism of social integration in addition to money and management: solidarity and common good guidance. This new power, based on civil society, would emanate from autonomous public spheres formed by fellows in opposition to the bureaucratic state and the capital.

REVIVAL OF THE CONCEPT OF MEDIA AS PUBLIC SPHERE

Habermas’ ideas on the media social role and its transformation into a mechanism for *status quo* maintenance are based on the thoughts of two important thinkers of the Frankfurt School Critical Theory about the cultural industry, Max Horkheimer and Theodor Adorno. According to them, the public space had been transformed by large corporations into a space for passive consumption of entertainment and information. Habermas was also influenced by other authors who discussed culture and mass communication in the United States during the 1950s, including C. Wright Mills, who had studied the transformation of the public into mass in the contemporary consumer society and the media’s ability to shaping behaviours and induce middle-class conformism (Kellner, 2000).

For Kellner, Habermas failed to think about the nature and social functions of the contemporary media, totally excluded by him from the democratic process and the possibility of contributing to democratic transformation. The American scholar notes that the creation of a genuinely participatory democracy depends on well informed citizens abled to argue and participate. Informed, active and organized, they can become a democratic political force:

Habermas, [...] does not envisage how new media and technology could lead to an expansion and revitalization of new and more democratic public spheres. In fact – and this is the crux of my critique of his positions –, Habermas simply does not theorize the functions of the media within the contemporary public sphere, deriving his model more from face-to-face communication and discussion, rather than from media interaction or communication mediated by the media and technology. (Kellner, 2000)

Despite Habermas neglecting the communication technologies potential for the creation of democratic public spheres, many authors realize in the contemporary media the possibility of redemption of its function of “agora” as described by the German philosopher: a space for discussion of common interest issues able to influence political decisions in a world that involves a growing number of people and cultural and social groups whose meeting extrapolates the physical spaces and is increasingly dependent on the media arena.

Based on Habermas thoughts, the Canadian media researcher Dave Atkinson (1997), an Unesco consultant, defines the public sphere as a place of active democracy

in that everyone can express their views equally; a place which is protected from basic private and commercial interests and from the political power of government; a place where citizens find the information and the knowledge necessary to their development and adjustment to their cultural environment; a place where the public is formed by communication. In his view, it is essential to democracy that the media rescue these elements for exercising its social function.

Fackson Banda, a professor at the University of Rhodes in South Africa and an Unesco media and civic participation expert, notes that the concept of the public sphere offers the possibility to redefine the media functions in society. "This suggests that the media can play roles that are generally supportive of citizen participation and democracy" (Banda, 2009, p. 18). The academic points out that, to act as public sphere, the media must be open to all kinds of opinion and to all people, regardless of the position they hold in society and should thus include women, encourage voluntary participation of those who want to contribute to the formation of public opinion, facilitate the discussion of political and state actions and allow criticism of the State administration or any sector.

It is important, he said, that the mass media make room for different positions, without favouring a specific view and erasing alternative political perspectives. Banda also points out that the media should not ignore the existence of disagreement and political disputes, which reflect the existence of agonistic pluralism, an important indicator of democratic health of society. It is up to the media, thus promoting greater understanding and adherence to civic virtues of tolerance, respect and integrity when one cohabits with thoughts and opposing groups, which should be perceived as rivals and not as enemies.

The idea of the media as a public space (from the concepts of Habermas, Arendt and other thinkers of media role in democracy, as the pragmatic American philosophers John Dewey and Richard Rorty) also influenced the development of a new concept and a new journalistic practice in the United States in the 1990s, known as *Civic Journalism*, movement that adds to the traditional functions of journalism – to inform and to monitor - a third mission: to create and sustain a public debate for political awareness and social transformation (Band, 2009; Fernandes, 2008).

The concept of *Civic Journalism*, created by David Merrit, editor-in-chief of the small daily *Wichita Eagle*, from Wichita (Kansas), emerged as a response to the growing gap between different levels of government and American citizens as well as to the public apathy towards social issues in the 1988 presidential race as evidenced by the elections' low participation. To Merrit, the drop in newspaper sales in the same period also showed the gap between the media and the public, with the media giving more prominence to the political race than to the common interest questions. He and other pioneers of the *Civic Journalism* believed that readers were disenchanted with the American press by the way, sometimes, it went off their troubles. The editor of *Wichita Eagle* identified the need for a new journalistic practice to motivate Americans to exercise citizenship and to vote, which is optional in the US. The movement began supporting the vote on candidates committed to the community and the fight against poverty and drugs, moving on to also defend the journalism engagement in social causes in order to stimulate debate and the search for solutions (Fernandes, 2008).

The popularization of the Internet from the 1990s opened new possibilities for communication and for the setting up of a multiplicity of independent media public spheres:

Cyberspace is much more inclusive than all previous media. It allows public expression to all individuals, groups, institutions and communities, including communities (virtual) that did not exist previously. To the detriment of ancient cultural elites, the geographic, economic, cultural and political barriers to the freedom of expression and association have almost disappeared. [...] Netizens may prove far more informed citizens, more politically active and socially conscious than offline citizens. [...] The cybercitizens expose the ideas on their websites and the dialogue practice has accustomed them to the discussion, to the public deliberation. (Lévy, 2003, pp. 375-376)

The Tunisian sociologist naturalized French envisage in the new “virtual agoras”, with their mailing lists, electronic forums, debates and online polls on political and public issues, the possibility never seen before of strengthening of a culture structured by dialogue that can only favour in medium and long term the reasoned democratic spirit based on deliberation, “namely, the exercise of collective intelligence in the drafting of laws and in major policy decisions” (Lévy, 2003, p. 381).

Despite the enthusiasm for the Internet new public participation channels and for practices such as the *Civic Journalism*, these experiences still represent a powdered public sphere. Although fundamental to their communities and democracy, the microspheres do not meet the need for a broad public sphere, able to strengthen the social ties of a nation, which is only attainable by long reaching media and programs offered to a comprehensive public (Atkinson, 1997; Gomes, 2006; Raboy, 1997; Scannel, 1997).

The generalist broadcasting media still remains as the great national agora. The British media scholar Paddy Scannel (1997) refers to radio and TV as the most democratic means for their ability to reach those excluded from the letters world and the new and complex information technologies. Wolton (1990, p. 124) points out that the broadcasting, in particular the general television – because of the power arising from the image and the national networks big audience – build social ties between those who share the same content and references, and works as a society “mirror”. Society sees itself through television.

When broadcasting encompasses community and egalitarian values not present in other cultural resources it promotes social cohesion and establishes itself as the main instrument of the public sphere. The problem identified by some authors is that the wide range media “is hardly willing to mediate, for civic love, the great discussion of the national political community” (Gomes, 2006, p. 58). They are “corporate entities governed by the profit motive and functioning largely to deliver eyeballs to advertisers” (Aufderheide, 2000, p. 101), which prevents them from functioning as a public forum for debate. In this sense, authors like Atkinson, Raboy, McChesney, Jakubowicz and Aufderheide advocate the need for democracy of a public media free from the interference of

economic and political interests, which enables the expression of all voices of society and the discussion of collective issues.

CHANGING PARADIGM

The definition of public broadcasting includes some basic elements established since the radio arrival in the UK and the creation of the British Broadcasting Corporation (BBC), the first public radio company in the world. Its mentor John Reith saw the new electronic vehicle as a powerful communication channel able to educate, inform and entertain. The goal was not to air premium shows for advertising sale as occurred in the United States, but broadcast non-profit high quality programs, in content and form, devoted to raising the cultural knowledge and the level of information of the British public.

Several public broadcasting models have been developed over the years with different legal, administrative and financial structures, but the reithian model introduced some principles in 1926 often listed as precondition for meeting the public interest: universality (content accessible to all), diversity (programs to audiences with different interests), independence (editorial freedom) and distinction (high level content that justify public funding).

Since the 1990s, public media scholars emphasize, however, that the reithian principles presented above are no longer sufficient attributes to justify State investments in public communication, particularly as the private media already offers specialized channels with cultural and information programs similar to the ones financed by public funds. To truly fulfil a distinguished role the XXI century public media needs adding a new mission to the famous Reith triad: to promote participation and support the public debate.

Patricia Aufderheide, professor of Communication Studies at American University in Washington, questions the role of public media in contemporary society. According to her, public broadcasting can no longer be content to offer classical culture or to function just as an improved version of the commercial media:

Is public television merely a specific instance of “the public interest”, which all broadcasters pledge to serve? Is it enough that it merely be non-commercial and educational, as opposed to corporate or governmental? Is it to aid the democratic process of information getting and receiving, or to deliver the cultural cream? Or to make public the voices of the underrepresented minorities of a pluralist society? (Aufderheide, 2000, p. 104)

Aufderheide analysis of the American Public TV detects what it calls a “mission crisis”, which occurs not only for lack of financial resources, but for ideological issues. According to her, the aspirations of several public broadcast directors are closer to the aspirations of commercial broadcasters (have a winning program audience) than the ideal of using the mass media as a tool of public life:

A truly public television would have to become an institution whose first job is not to make programs, whether safely splendid or utterly outrageous, but

to fortify the public sphere. Assuming this challenge would mean forsaking the traditional role of a broadcaster, to become an organizer of electronic public space. It would foreground the struggle to establish relations among people whose differences are deep, with the goal of finding common ground to articulate and address issues that pertain to the common good. That organizing would be built into all processes of production and distribution. It would require a financial base protected from corporate pressures and government censorship, and an explicit mandate. That way, the measure of success would be the level of active citizenship, not membership contributions or ratings. (Aufderheide, 2000, p. 116)

Emeritus professor at the University of Westminster in London in the academic field of Media Studies, Nicholas Garnham, author of several books on broadcasting and former BBC director and producer, agrees:

The essence of public service broadcasting is the provision, to all citizens on equal terms, and as an enabling condition of such citizenship, of a site for the cultural expression. And exchange through which social identities are formed and of access to the information and debate upon which democratic politics must be founded. In order to fulfill this role the site should be as free from distorting effects of the exercise of economic or state power as possible. (Garnham quoted in Atkinson, 1997, p. 41)

For Georgie McClean (2008, p. 71), Australian communication and culture researcher, the great challenge of public service media is to contemplate in its schedule the cultural diversity and the ambivalence in national public life. “If [this issue it is] not responded to effectively, public broadcast claims to public value, legitimacy and relevance are undermined”. According to her, the search for legitimacy becomes even more important in the face of private media renewed efforts to end state investment in communication. In the European Union, for example, the private sector has constantly argued with the authorities that public broadcasters do not deserve subsidies for producing similar content to private media and play the same social and marketing role.

In face of the private sector enormous pressure, public broadcaster and some European governments have mounted a vigorous defence of public service values and have obtained some legal support. Both the European Union Agreement on Trade in Service and the Unesco Convention on Cultural Diversity and Artistic Expression recognize the relevance and distinctiveness of services provided by public media. In some countries, such as Canada and the UK, efforts for public broadcasting recognition relied on the pressure by social movements and broad sectors of society. To reconcile the public media with the principles of fair competition and free market operation, the European Commission and Unesco made it clear that the purpose of public broadcasting is to provide the democratic, social and cultural needs of society and ensure plurality, including linguistic and cultural diversity (Buckley, Duer, Mendel & Siochrú, 2008; McClean, 2008).

McClellan notes that the plural public sphere will never be perfect and complete, but it is crucial that public broadcasters open channels of expression and dialogue for different audiences. It is not easy to replace traditional and comfortable forms of vertical programming to a specific audience for creative multicultural approaches with different and attractive content. Tradition difficult realignment with the audience, but in McClellan's view, there is no other way: "public broadcasting must respond to the continual requirement for reinvention with curiosity and creative vigour or be relegated to irrelevance as a relic of a past era" (McClellan, 2008, p. 78).

For public broadcasters traditionally focused on the production of educational and cultural programs redefine themselves as mediator of a social debate in opposition to the message emitter role requires a good deal of boldness and coping with political and commercial interests. In a plural public sphere, all speak and can freely criticize the state in a dialogical process that may annoy the powerful. Governments, which often directly finance the public media, do not accept criticism and often use the "budget weapon" to pressure the schedule. On the other hand, attentive to innovation, the private media mobilize the government against any public alternative capable of attracting audience.

In Brazil, the creation of the Empresa Brasil de Comunicação (EBC) in 2008 – from the merger of several media outlets controlled by the federal government – showed the difficulty of putting into practice the precepts of a democratic and plural media promoter and mediator of discussions and reflections on public life.

If we examine the law nº 11.652/08 that created the company and established the principles and objectives of public broadcasting services operated by the Executive, we see that the proposed creation of the company was very much in line with contemporary thinking on public communication. EBC vehicles should provide mechanisms for public debate on national and international relevant themes; develop critical awareness of citizens; foster the construction of citizenship, the consolidation of democracy and participation in society; ensure spaces for display of regional and independent productions; direct production and programming for the promotion of educational, artistic, cultural, informational, scientific aims; stimulate production and ensure the diffusion, including in the World Wide Web, of interactive content, especially those aimed at the universal provision of public services.

Despite the law clear reference to Habermasian principles of public sphere, analysis of the schedule of TV Brasil, the EBC flagship, showed, at first, the lack of spaces for debate and deepening of political issues (Barros and Bernardes 2011; UFJF, 2011). With a strong past of educational programming, TV Brasil – formed by the old TVE of Rio de Janeiro, TVE of Maranhão and TV Nacional of Brasília – found it difficult to incorporate the new mission, dedicating significantly more efforts and time to educational, cultural and children's programming. Regarding journalism, an analysis commissioned by the EBC Curator's Council to the Federal University of Juiz de Fora (UFJF, 2011) in the period before the political crisis that led to the impeachment of President Dilma pointed out that the station's news programs did not differ in relation to the ones offered by the private sector. They lacked depth and representation of different societal currents of thought. TV

Brasil journalism, according to the report, should seek a thematic selection in tune with the public interest, valuing less the official and commercial agendas and prioritizing the maintenance of political independence with greater variety of sources. The report recommended investments in ties with the public or with the organized civil society, which should become a more often information source.

The assessment attributed the lack of political debate to a possible fear among staff members of being accused of governmental PR. Another limiting factor can, however, be pointed out: the EBC General-Director appointment by the Brazilian President according to a management model that raises doubts not only about the company's editorial independence, but also about the employment stability of staff members who dare airing any federal government criticism. This is a constraint found in almost all Brazilian broadcasters financed by local governments. Even the São Paulo TV Cultura, which holds a management structure considered to be the most similar to the independent public broadcasting model (as it is linked to a private foundation and not directly to the state government), has been constantly criticized for local political interference.

If the fear of annoying the Presidential Palace or of being accused of bias to the government inhibited the EBC further discussions on public interest issues in Dilma's first term (2011-2014), the political and economic instability in the second mandate (2015-2016) created an organization crisis that led to changes in the presidency of the company and in other senior positions. With the outbreak of the impeachment proceedings, the EBC was called to defend the government. The change in the editorial line has alarmed Board of Trustee members as well as defenders of the public media who did not spare criticism of the new position. Mariana Martins, a Brazilian journalist and member of the group *Intervozes* for communication rights wrote in the magazine *Carta Capital*:

The reverberation of the editorial line taken by the Empresa Brasil de Comunicação (EBC) from the beginning of the political crisis and deepened last week has generated satisfaction on part of the company management, from the Executive Board to the Presidential Palace. Recurring programs with government supporters as guests have been shared by followers of the motto "against the coup". EBC is being seen as a "counterpoint" to the Globe in this process of news spectacularization – which I dare not call journalism. In social networks it has been mentioned as a refuge for those who are against President Dilma Rousseff impeachment and seek some diversity in television coverage. It is a fact that the company has agreed to seek further analysis on the events, through discussions in the studio on parliamentarian's speeches, street protests, the crisis and its many repercussions. However, the TV is still far from ensuring balance and diversity of views and information, key elements of public communication. (Martins, 2016)

Less than 48 hours after being confirmed in the Presidential Palace, Dilma's successor Michel Temer published a Provisional Measure (PM) changing the EBC creation law. The PM dismissed the company's president appointed by Dilma to a four-year term

and the Curator's Council, the company's advisory and deliberative body (composed of 22 members, 15 them from civil society organizations) responsible for ensuring the public mission compliance. The measure was published on the grounds that it would be necessary to change the law to solve the problems generated by the "partisanship" of previous administrations. The extinction of the Curator's Council deprived the EBC, however, of its main mechanism for monitoring the principles and objectives of public communication, which was a strong setback for the already imperfect model implemented in 2008. The absence of civil society representatives on the EBC boards further strengthens the state character of the company.

However great the political constraints it cannot be assigned only to them the Brazil's difficulties in developing a democratic and emancipatory public media. It is also perceived in the country the lack of a deeper understanding of the role of the public media. A study by Zucoloto (2011) with 400 radio stations in the public field concluded that most of them are not fully focused on the public interest. There are similarities with the business models in many stations and only a few distinction spaces were identified. public broadcasters, the study said, continue to transmit elitists programs, excluding popular audiences.

One of Brazil's great challenges in the media field is therefore building references of a more plural communication guided by the public interest logic. We will find some successful examples of this movement toward a popular and emancipatory public media in the United States, where the National Public Radio (NPR) began to rethink its mission in late 1990s. In 1997, journalist Jeffrey Dvorkin became the network's Vice President of News and helped leading the transformation:

We decided that we could not achieve everything we were mandated to do. So we asked the stations (in public radio in the US, the customers own the company), to choose their priorities: news and information, or cultural programming? The stations opted for news and information because, as they told us, nowhere in America can you get high quality news and information on the radio, other than on NPR. So we made the hard choices, sold off out cultural programs to other regional public broadcasters, and poured the money that remained into the news department. We were able to hire 45 journalists, expand out coverage, grow our national and international bureaus. In five years we tripled the ratings and deepened our ability to cover the stories....stories we believed Americans needed in order to be informed citizens. (Dvorkin quoted in Detoni, 2015, p. 187)

Currently at the University of Toronto Scarborough as Director of the Journalism Program, Dvorkin points out that a public broadcaster can be different and at the same time popular if it finds the courage to make clear choices about their service model. In Canada, public radio also opted for a less elitist programming more connected to the political, economic and social questions. While CBC Television, dependent on advertising dollars to supplement its budget, seeks to improve the ratings copying commercial

programs, CBC radio, with only state funds, invests in information quality programs, with great acceptance by the public. Ian Morrison, from the non-governmental organization “Friends of Canadian Broadcasting”, a surveillance and advocacy group of audiovisual programming, says CBC radio is significantly aligned to the values of the public sphere and citizen participation. “Although far from perfect, it does serve as a public space encouraging citizens’ access to and participation in civic life, both nationally, regionally and locally” (Morisson quoted in Detoni, 2015, pp. 197-198).

By embracing plurality, CBC radio saw its audience ratings increase, as happened with NPR. But there is an important point to note in this success story: to grow significantly in audience, NPR became the target of strong attacks from the commercial sector and conservative politicians. It is thus essential that the redefinition of the public broadcasters’ mission engage the public and ensure the support of political and social organizations. What public broadcasting really needs is more “high profile champions, both inside and outside management”, emphasizes Dvorkin (quoted in Detoni, 2015, p. 188).

FINAL CONSIDERATIONS

The new technologies of information and communication, with its ample opportunities for interaction and participation, have forced the media in general to rethink their models of content production and transmission. The democracy of the Internet and the public desire for participation undermine the vertical communication and diffusion paradigm, while also opening an excellent opportunity for the public media repositioning in society. Embrace interactivity and participatory communication is not just to create spaces for questions, comments, polls or photos and videos posts, common practices in all vehicles. Democracy requires more robust means for debate on social and political issues in order to build understanding, agreements, tolerance. Public radio and TV, even in the Internet age, still have a role to play as a general public sphere able to go beyond the social sites and networks niches, although they should be used for the construction of the agenda, connection to new audiences and sharing content.

The concept of the public sphere, although under discussion since the 1990s in Europe and in the United States, came to occupy a central position in international studies of the XXI century on the media social function. From 1990 to 2000, the United Kingdom journal *Media, Culture & Society* published 58 articles on the media public sphere. From 2000 to 2013, were 247, most of them stimulated by the advance of globalization and internet massification (Lunt & Livingstone, 2013). There is solid theoretical reflection about it. It is necessary, however, creativity, boldness, courage and a strong commitment to the public interest to implement changes in programming able to promote the empowerment of the audience for a well-informed and argumentative participation in social life. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Arendt, H. (2005). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Atkinson, D. (1997). Public service television in the age of competition. In D. Atkinson & M. Raboy (Eds.), *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century* (pp. 18-74). Paris: Unesco.
- Aufderheide, P. (2000). *The Daily Planet: a critic on the capitalist culture beat*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Avritzer, L. & Costa, S. (2006). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In R. Maia & M. C. P. S. Castro (Eds.), *Mídia, esfera pública e identidades coletivas* (pp. 63-92). Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Banda, F. (2009). *Civic education for media professionals, a training manual*. Paris: Unesco.
- Briggs, A. & Burke, P. (2006). *Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. & Siochrú, S. (2008). *Broadcasting voice, and accountability: a public interest approach to policy, law and regulation*. Michigan: University of Michigan Press.
- Detoni, M. (2015). *Mídia pública na sociedade da informação*. São Paulo: Editora Mackenzie.
- Fernandes, M. (2008). *Civic Journalism no Brasil: haverá um modelo brasileiro?* Guarapuava: Unicentro.
- Gomes, W. (2006). Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In R. Maia & M. C. P. S. Castro (Eds.), *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: UFMG.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua Nova*, 36, 39-53.
- Jakubowicz, K. (2007). *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?* Londres: Knowledge Politics. Retrieved from http://www.knowledgopolitics.org.uk/KP_jakubowicz_psb.pdf
- Kellner, D. (2000). *Habermas, the public sphere, and democracy: a critical intervention*. Retrieved from http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/essays/habermas_publicspheredemocracy.pdf.
- Kovach, B. & Rosenstiel, T. (2007). *The elements of journalism: what newspeople should know and the public should expect*. New York: Three Rivers Press.
- Lévy, P. (2003). Pela ciberdemocracia. In D. Moraes (Ed.), *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder* (pp. 367-384). Rio de Janeiro: Editora Record.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2013). Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates. *Media, Culture & Society*, 35(1), 87-96. Retrieved from http://eprints.lse.ac.uk/48174/1/Media_studies_fascination.pdf
- Mattelart, A. (1974). *Mass media, ideologies et mouvement révolutionnaire*. Paris: Anthropos.
- McChesney, R. W. (2003). Public broadcasting: past, present and future. In M. P. McCauley, E. E. Peterson, B. L. Artz & D. Halleck (Eds.), *Public broadcasting and the public interest*. Armonk: M. E. Sharpe.
- McClellan, G. (2008). Special broadcasting: culture, diversity, policy evolutions and the international "crises" in public service broadcasting. *Media International Australia*, 129, 67-79.
- Raboy, M. (1997). Public service broadcasting for the twenty-first century. In D. Atkinson & M. Raboy et al. (Eds.), *Public service broadcasting: the challenges of the twenty-first century* (pp. 77-90). Paris: Unesco.

- Raboy, M. (1998). Public broadcasting and the global framework of media democratization. *International Communication Gazette*, 60(2), 167-180. Retrieved from <http://gaz.sagepub.com/cgi/content/abstract/60/2/167?ck=nck>
- Scannel, P. (1997). Public service broadcasting, from national culture to multiculturalism. In D. Atkinson; M. Raboy et al. (Eds.), *Public Service broadcasting: the challenges of the twenty-first century* (pp. 91-94). Paris: Unesco.
- Thompson, J. B. (2008). *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Editora Vozes.
- UFJF (Universidade Federal de Juíz de Fora). (2011). *Avaliação do Telejornalismo da TV Brasil 2010-2011*. Relatório realizado pelo Grupo de Pesquisa em Telejornalismo para o Conselho Curador da EBC.
- Wolton, D. (1990). *Elogio do grande público*. São Paulo: Ática, 1990.

OTHER REFERENCES

- Barros, A. T. & Bernardes, C. B. (2011). *Perspectiva sociocultural dos gêneros de programação da TV pública: análise comparativa Argentina-Brasil*. Comunicação apresentada no 34º Congresso Brasileiro de Comunicação, Recife. Retrieved from <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-0319-2.pdf>
- Martins, M. (2016). *O papel da comunicação pública na crise política brasileira*. Retrieved from <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-papel-da-comunicacao-publica-na-crise-politica-brasileira>.
- Zucoloto, V. R. M. (2011). *A história do rádio público no Brasil: um resgate pela linha do tempo*. Comunicação apresentada no 34º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife.

BIOGRAPHICAL NOTE

Márcia Detoni is a journalist and a professor of Journalism at the Mackenzie University in São Paulo, Brazil. She holds a master's degree and a doctorate in Communication Sciences from the University of São Paulo (USP), where she conducted research in public and community broadcasting. She has an undergraduate degree in Social Communication (from Federal University of Rio Grande do Sul – UFRGS) and in Social and Legal Sciences (from Catholic Pontifical University - PUCRS). She served as a senior producer for the Brazilian Service of BBC World in London (1990-1999) and as Director of the Radio Department of the former Brazilian public broadcaster Radiobrás (2003-2006). She also worked for large media companies such as *Folha de S. Paulo* and Reuters News Agency.

Email: marcia.detoni@mackenzie.br // marcia.detoni@gmail.com

Rua Maria Figueiredo, 350, ap. 32.

São Paulo-SP, CEP 04002-002, Brasil

* Submitted: 11-03-2016

* Accepted: 13-04-2016

SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO, CONTEXTOS E EXPERIÊNCIAS

Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina & Madalena Oliveira

Resumo

Distinto do setor comercial, entre outros aspetos, por não ter finalidade lucrativa, o setor público de comunicação define-se correntemente pelo princípio da universalidade e do igual acesso dos cidadãos aos produtos mediáticos. Não obstante este fundamento de base, mais ou menos comum aos sistemas de radiodifusão de iniciativa pública das mais variadas origens, a designação de serviço público de média – consistente com uma tradição europeia – não é um correlato inequívoco do conceito de comunicação pública – mais harmonizado com uma tradição americana, ou mesmo sul-americana. Focado nas experiências de Portugal e do Brasil, este artigo desenvolve uma abordagem comparativa que visa compreender o enquadramento político, social e cultural da atividade dos média públicos nestes dois países. Com base numa leitura dos documentos legais que sustentam o desenvolvimento desta atividade, procura-se também discutir o setor no contexto mais vasto das políticas de comunicação portuguesas e brasileiras. Não ignorando, por outro lado, os aspetos que têm feito do serviço público e da comunicação pública um campo de debate permanente, como as questões do financiamento e da independência, o presente artigo tem ainda como objetivo identificar e discutir os desafios enfrentados pelas empresas concessionárias.

Palavras-chave

Serviço público; políticas de comunicação; comunicação pública; RTP; EBC

SER PÚBLICO, DE TODOS, PARA TODOS

Enquanto substantivo, a palavra *público* remete para a ideia de conjunto ou grupo de pessoas, normalmente com gostos ou interesses comuns, razão pela qual pode ser usado como sinónimo de audiência ou auditório. Será, por isso, um vocábulo tão antigo quanto a própria agregação de pessoas em função de motivações coincidentes e de práticas conjuntas. Podendo ter uma conotação económica (no campo da arte e do espetáculo, por exemplo), o nome comum *público* tem acima de tudo um sentido cultural. Ele exprime a organização de pessoas de acordo com práticas e estilos de vida. É, por essa razão, um conceito essencialmente plural que não se esgota na ideia de *massas* que havia proliferado no início da era mediática.

Enquanto adjetivo, o qualificativo *público* quer dizer algo que é de todos, que se faz diante de todos, que é aberto ou acessível a todos. Opondo-se ao que é *privado*, o termo *público* presume de algum modo a ideia de partilha, bem denotada em expressões como *espaço público*, *esfera pública*, *opinião pública* ou *consulta pública*. No extremo contrário ao que seria o íntimo, o particular ou o pessoal, o que é *público(a)* refere-se ao que se projeta para o coletivo, embora não haja no adjetivo *público* a mesma força de comunhão que há naquilo que se define como *comunitário*.

Ser público significa ser potencialmente *de todos*. Por outras palavras, significa admitir a participação e o envolvimento de todos, na medida em que aquilo que se diz público pode afetar direta ou indiretamente o interesse e a vida do coletivo. Daí que ser público signifique também ser potencialmente *para todos*, ter impacto geral. Há, com efeito, um sentido inclusivo no ser-se público que, em contexto democrático, tem também implícita uma sugestão de igualdade entre aqueles a quem se dirige a coisa dita pública.

Apesar de inscritos em tradições diversas, como se demonstra nos pontos seguintes, os conceitos de serviço público e de comunicação pública recolhem do vocábulo *público(a)* um princípio de universalidade que se inspira nesta significação genérica de ser-se *de todos* e *para todos*. O sentido é, em parte, o mesmo que subjaz à promoção de *educação pública*, de *saúde pública* ou de *segurança pública*, ou seja, o de garantir uma espécie de mínimo comum a todos os cidadãos.

Embora o termo possa também designar o que é relativo ou pertencente ao governo de um país – uma aceção que, aliás, tem certamente inspirado muitos debates que questionam a autonomia do serviço público de média e da comunicação pública em relação à informação oficial – a promoção de meios de comunicação de natureza pública é genericamente apresentada como uma proposta alternativa à segmentação comercial das audiências. O carácter público decorre, portanto, do facto de serem garantidos pelo Estado, ou seja, de serem *de todos* em termos de propriedade, mas também do facto de se pretenderem plurais em termos de oferta, de serem *para todos*. Aparentemente generosos no propósito, os meios de comunicação pública são, no entanto, como se assinala adiante, uma realidade complexa e ambígua em matéria de políticas de comunicação.

SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA EM PORTUGAL: CONCEITO E TRADIÇÃO

Em termos gerais, o princípio de *serviço público* diz respeito à satisfação de necessidades da população e está subentendido na Constituição da República Portuguesa como resultado de um compromisso entre os direitos dos cidadãos e as incumbências do Estado. Como explica Sílvio Correia Santos, num livro sobre *Os média de serviço público*, “a noção de serviço público está presente na sociedade moderna sob uma multiplicidade de significações” (Santos, 2013, p. 3). Ela é, com efeito, o resultado da redefinição das funções e do papel do Estado na garantia dos princípios políticos de *liberdade, igualdade e fraternidade*, emanados da Revolução Francesa. Se num primeiro momento se havia desejado um Estado menos interventivo, com a defesa do princípio de serviço público – para a educação, a saúde, a segurança, as telecomunicações e a informação – há um certo regresso à responsabilização do Estado, que nalguns países europeus, como Portugal, deu origem àquilo que se convencionou chamar de Estado Providência ou Estado de Bem-Estar Social.

O serviço público de média também está explicitamente previsto na Constituição Portuguesa. O número 5 do Artº 38º, sobre liberdade de imprensa e meios de comunicação social, estabelece que “o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão”. No ponto seguinte, esclarece-se ainda que

a estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. (Constituição, Artº 38º, n. 6)

Também a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (Lei nº 27/2007, de 30 de julho, atualizada em alguns aspetos por diplomas posteriores), determina no Artº 5º que “o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de televisão”, que “pode integrar serviços audiovisuais a pedido ou outros serviços audiovisuais necessários à prossecução dos seus fins”. Do mesmo modo, a Lei da Rádio, na sua formulação mais recente publicada no final de 2010 (Lei nº 54/2010, de 24 de dezembro), estabelece, igualmente no Artº 5º, que “o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio, em regime de concessão”.

Apesar de, em Portugal, a rádio e a televisão estarem desde sempre ligadas à iniciativa do Estado, a ideia de serviço público de média audiovisuais é mais recente. A fundação em 1935 da Emissora Nacional e em 1956 da RTP, ambas empresas do Estado, estava ainda distante dessa consciência de serviço público que tão-pouco existia na redação original da Constituição de 1976, a primeira depois da Revolução de Abril. Nessa altura apenas se estabelecia que a televisão não podia ser objeto de propriedade privada. O papel do Estado na introdução da rádio e da televisão em Portugal foi o papel de um agente praticamente exclusivo no domínio da radiodifusão e de monopólio no domínio da radiotelevisão. A história destes meios não é, portanto, originalmente uma história de serviço público na plenitude da expressão. Só a terceira revisão da atual Constituição, realizada em 1989, retirou do texto constitucional “os obstáculos à entrada de operadores privados na atividade televisiva” (Sousa & Santos, 2005, p. 69) e introduziu a obrigação de o Estado assegurar a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão, fixando-a nos termos em que vigora atualmente na *lei soberana* de Portugal.

O final da década de 1980 foi, aliás, vigoroso do ponto de vista mediático em Portugal. Para além da regularização do setor da rádio, que pôs fim às chamadas rádios piratas ou rádios livres, legalizando 314 frequências locais, apareceram novos jornais (como o semanário *O Independente*, criado em 1988) e o país preparava-se para a abertura da televisão à iniciativa privada (que se inauguraria com a estreia da SIC, em outubro de 1992). É, por isso, à proliferação de novos meios, de iniciativa privada, que se deverá, no contexto português, um progressivo entendimento de que seria importante o Estado ter um papel regulador a partir da garantia de um serviço alternativo ou diferenciado.

Atualmente o serviço público de média é prestado nos termos de um contrato de concessão¹ firmado entre o Estado Português e a RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., uma sociedade anónima de capitais públicos, dedicada à produção e distribuição de conteúdos audiovisuais e multimédia. Fixando os princípios de serviço público e as

¹ Ver <http://media.rtp.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/contratoConcessao2015.pdf>

obrigações da empresa concessionária, o Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão foi assinado, na sua versão mais recente, em março de 2015, revogando os documentos anteriores de 1999 e de 2008 e atribuindo a concessão por um prazo de 16 anos.

Central para compreender o que se entende por serviço público de média em Portugal, o Contrato de Concessão define que o serviço público se orienta por um conjunto de objetivos (Cláusula 5^a) que passam pela promoção “do humanismo, da liberdade, do civismo, da cidadania, da solidariedade social e do debate democrático pluralista”, pela defesa da língua e da cultura portuguesas e pela produção de “informação independente, rigorosa, pluralista e aprofundada que constitua uma referência de credibilidade e confiança para os diferentes públicos”. Em matéria de encargos, o documento detalha uma vasta lista de obrigações específicas que visam concretizar os princípios convencionalmente reconhecidos ao serviço público. Sugere-se assim que a concessionária garanta pluralidade (de conteúdos), universalidade (para todos os públicos), isenção, autonomia e independência, promoção da língua e da cultura portuguesas (nomeadamente através de uma aproximação à diáspora portuguesa e do apoio à produção nacional), bem como literacia mediática.

Respondendo aos requisitos fixados no contrato, a RTP é em 2016 um grupo constituído por uma grande variedade de canais e de projetos editoriais. No domínio da rádio contam-se oito emissoras principais: Antena 1 (a mais generalista), Antena 2 (dedicada a uma programação mais cultural), Antena 3 (vocacionada para o público jovem), RDP Madeira Antena 1 e Antena 3 e RDP Açores (serviços dedicados às regiões autónomas da Madeira e dos Açores), RDP África (direcionada para os países africanos de expressão portuguesa) e RDP Internacional (dirigida à diáspora portuguesa no mundo). Para além destes serviços, no setor da rádio, o grupo RTP é também dinamizador de outros seis produtos que funcionam exclusivamente *online*: Antena 1 Lusitânia, Antena 1 Vida, Antena 1 Fado, Antena 2 Ópera, Antena 1 Memória e Rádio Zig Zag, este último um projeto dedicado a programação direcionada para crianças e adolescentes. No domínio televisivo, a concessionária assegura oito canais: RTP 1 (o canal generalista), RTP 2 (o canal erudito ou cultural), RTP 3 (de informação 24 horas por dia), RTP Memória (que recupera programas antigos), RTP África (como a rádio, dirigida aos países africanos de língua portuguesa), RTP Internacional (dedicado à população portuguesa emigrada), RTP Madeira e RTP Açores (canais especiais para os arquipélagos portugueses).

Embora o financiamento da RTP já tenha sido, em parte, suportado pelo Orçamento de Estado sob a forma de indemnizações compensatórias, atualmente a receita da RTP para o conjunto de todos os seus serviços baseia-se na contribuição para o audiovisual paga por todos os signatários de um contrato de eletricidade (no valor de 2,81 € mensais) e em receitas comerciais próprias (nomeadamente da publicidade, que é permitida no canal RTP 1). Em certo sentido, pode-se dizer que o modelo de financiamento da RTP se baseia numa espécie de *compulsory crowdfunding*, uma vez que, na presunção de serem clientes de eletricidade, todos os residentes em Portugal são chamados a contribuir para o orçamento da concessionária.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CONCEITO E TRADIÇÃO

Tendo nascido por interesse privado, a radiodifusão pública brasileira estabeleceu-se por iniciativa de diferentes governos nacionais, nomeadamente aqueles de cunho autoritário – seja no período Vargas, seja na ditadura civil militar a partir dos anos 1960. Emissoras de rádio e televisão vinculadas a diferentes órgãos estatais de divulgação de informação cumpriram o objetivo de informar sobre as atividades do Estado e dos seus governantes ao público.

Historicamente, o serviço público de radiodifusão brasileiro padeceu de limitações de caráter político e estrutural, uma vez que a sua consolidação dependeu mais de alinhamentos de interesses casuísticos de políticos profissionais com ou sem mandato do que propriamente de um projeto de comunicação pública. Além disso, as relações de proximidade entre grupos empresariais detentores de meios de comunicação e políticos profissionais é, ainda hoje, um dos fatores que limitam a consolidação da radiodifusão pública brasileira como um sistema com autonomia política e independência financeira.

Apesar de a Constituição brasileira ter previsto, desde 1988, quando foi promulgada, no Artº 223º a complementaridade dos sistemas público, estatal e privado, somente 20 anos depois, em 2008, é que o sistema público de radiodifusão foi regulamentado e devidamente delimitado organicamente, a partir da Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, que criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e definiu os princípios do sistema público. Estes princípios remetem, direta ou indiretamente, para a ideia de promoção da cidadania e igualdade de acesso à informação presentes no contexto de reivindicação dos direitos à comunicação e à informação e de conquistas dos direitos humanos e sociais da carta magna brasileira. Devem, portanto, ser entendidos dentro do âmbito da conquista de direitos sociais decorrente da mobilização da sociedade civil nos períodos da redemocratização e da pós-redemocratização.

A promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes, por exemplo, está definida no Artº 2º da lei, assim como a produção de conteúdos com finalidades educativas, culturais e informativas e a não discriminação político-partidária, filosófica, étnica, de género ou opção sexual. A ideia de promoção da cidadania também está presente nos objetivos do sistema de radiodifusão pública, especialmente naqueles elencados no Artº 3º da mesma lei:

II - desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania; e III - fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação

O compromisso com a ideia de pluralidade (interna e externa), com a diversidade de fontes nas coberturas jornalísticas, com a presença de temas voltados para as demandas e os interesses dos cidadãos, a ética e o apartidarismo está, portanto, manifesto explicitamente na lei de criação de um sistema público de comunicação brasileiro. Reivindicados por diferentes grupos sociais, estes princípios denotam uma certa

convergência de agendas prioritárias de mobilização de setores da sociedade que procuraram garantir condições políticas de aprovação no Congresso Nacional da lei proposta pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Este compromisso também se expressa na criação de um Conselho Curador da EBC, que reunia a participação de representantes da sociedade civil para discutir e avaliar a programação das emissoras públicas conforme os princípios estabelecidos em lei, e na manutenção de uma Ouvidoria que atende solicitações e interpelações internas e externas.

O sistema público de comunicação brasileiro está então atualmente constituído por duas emissoras de televisão, sendo a TV Brasil a mais relevante neste contexto, oito emissoras de rádio, uma agência de notícias na Internet e uma radioagência. Além disso, do sistema também faz parte uma rede de emissoras de rádio e televisão públicas operadas em parceria entre a EBC e universidades (ou outros órgãos) federais. De acordo com uma determinação do Ministério das Comunicações em 2014, quatro emissoras de TV e 11 emissoras de rádio estão sob gestão compartilhada². Outras emissoras vinculadas a estruturas dos Estados também podem retransmitir as programações das TV e rádios da EBC, assim como podem enviar material informativo para os canais da EBC. De acordo com o Relatório de Gestão de 2014, o número de empregados da EBC é de 2.572 profissionais; a maior parte graduados em nível superior (1.124) e vinculados de forma efetiva (isto é, por concurso público) junto à empresa (2.055)³

A estrutura dos canais da EBC adveio, em boa parte, de empresas públicas como a Empresa Brasileira de Notícias – EBN e a Empresa Brasileira de Comunicação – Radiobrás, criadas ainda na década de 1970, sob os auspícios de governos autoritários e fundidas em 1988 sob o nome Radiobrás. Ambas as empresas adotavam uma comunicação de caráter mais estatal do que público, além de formas de gestão mais próximas do patrimonialismo historicamente característico do estado brasileiro.

A noção de que o sistema público de radiodifusão se constitui em sistema público de comunicação que deve obedecer a princípios que remetem, direta ou indiretamente, para a ideia de promoção da cidadania, porém, não ocorreu de forma extemporânea nem a-histórica. Está ligada à própria construção coletiva acerca da necessidade de uma comunicação pública gerada no seio de mobilizações da comunidade acadêmica da área, de sindicatos e movimentos sociais ao longo dos últimos 30 anos de democracia e começou a tomar forma prática, ainda que de maneira incipiente e precária, já nos últimos anos da Radiobrás, durante o primeiro mandato do governo Lula.

Apesar das divergências de abordagens sobre comunicação pública, pode dizer-se que o debate em prol do direito à informação e à comunicação, pela democratização dos meios de comunicação e em defesa das rádios comunitárias, ocorrido antes e durante os anos 1990, e a efervescência das reivindicações por mais participação e inclusão de diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira no sistema público de radiodifusão nos anos 2000 constituíram fatores essenciais para a formulação de parâmetros do que seria uma comunicação pública alinhada com a promoção da cidadania e da diversidade.

² Ver <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/canais-ebc-e-parceiros/2014/03/canais-ebcparceiros>

³ Ver http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/relatorio_de_gestao_ebc_-_2014_o.pdf

Ainda que sempre tenha havido no Brasil uma preocupação com a divulgação de informação do Estado (em determinados períodos históricos sob a forma de propaganda), no sentido pleno do termo *público*, a comunicação pública é finalmente entendida como diferente de *comunicação governamental* ou de *comunicação política*. O debate sobre a pertinência e a relevância do setor público – que admite várias fontes de financiamento⁴ – tende a pôr em causa esta distinção, mas à luz da lei, os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo poder executivo ou outorgados a entidades da sua administração indireta não se confundem com a promoção dos governos. De acordo com o Artº 2º da Lei 11.652, os princípios inerentes à prestação dos serviços de radiodifusão pública passam pela “promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo”, assim como pela “produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas” e pela “promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente”. Diz ainda a lei que o serviço de radiodifusão pública supõe “autonomia em relação ao governo federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão”, e a “participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira”.

PORTUGAL-BRASIL: COMPARAR O “QUASE INCOMPARÁVEL”

De acordo com o sentido genérico de senso comum, o ato de comparar está profundamente vinculado à identificação de semelhanças (e eventualmente de diferenças). Olhar para a experiência de serviço público de mídia em Portugal e para a experiência de comunicação pública no Brasil é um exercício que não esconde esta tentativa. As razões que sugerem uma apreciação comparativa neste caso estão, no entanto, menos baseadas na expectativa de encontrar coincidências e mais relacionadas com a suposta proximidade afetiva entre dois países que falam a mesma língua. Ao procurar “teorizar sobre o papel do contexto” (Mancini & Hallin, 2012, p. 515), a abordagem proposta neste artigo tem presente que, sobretudo por questões de dimensão (histórica, geográfica e administrativa), Portugal e o Brasil seriam do domínio do “quase incomparável”.

Em Portugal, a história da radiodifusão tem, como dissemos antes, a marca visível da mão do Estado. Depois da criação em 1922 da Sociedade Portuguesa de Amadores de Telefonia sem Fio, a Emissora Nacional de Radiodifusão (EN), obra do Estado Novo (especialmente de António Ferro e António Oliveira Salazar), viria a apresentar-se, a partir de 1935, como a primeira rádio nacional. É também ao Estado Novo, embora pela figura de Marcello Caetano, que se deve a introdução da televisão em Portugal e a inauguração das emissões regulares da RTP, em 1957, que atuariam em regime de monopólio até à década de 1990. Ao contrário, no Brasil, a história da radiodifusão teve início pela

⁴ De acordo com o Artº 11º da Lei 11.652, os recursos da EBC provêm de dotações orçamentárias, de uma Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, da prestação de serviços, de doações, de publicidade institucional e de distribuição de publicidade legal de entidades da administração federal, etc.

atuação de privados – a rádio pela iniciativa de Edgar Roquette Pinto, que inaugurou em 1923 a Rádio Sociedade; a televisão graças ao jornalista e empresário Assis Chateaubriand, que fundou em 1950, o primeiro canal de TV do país, a TV Tupi em São Paulo.

É possível que a diferente origem da rádio e da TV nos dois países não seja especialmente significativa em matéria de serviço público e de comunicação pública. Não deixa, no entanto, de ser curioso que onde o Estado esteve desde o início no domínio dos média audiovisuais o sistema de serviço público seja, pelo menos aparentemente, mais estável.

Não obstante esta diferença histórica, e embora os dois países coincidam em matéria daquilo que foi a instrumentalização de meios de comunicação para efeitos de propaganda política nos períodos de censura, o Brasil parece ser mais explícito na defesa, ainda hoje, de meios de comunicação que tenham por finalidade dar visibilidade à ação das instâncias de poder. Assumidamente, há, no Brasil, órgãos de comunicação promovidos por entidades públicas (como a TV Senado, que tem uma vasta programação própria e dispõe de canais UHF em praticamente todos os estados do país) para transmitir eventos e informação ligada a atividades de caráter oficial. Talvez o único equivalente deste setor em Portugal seja o Canal Parlamento, que, de acordo com a Resolução da Assembleia da República nº 37/2007, de 20 de agosto, se destina a disponibilizar “o sinal da rede interna de vídeo da Assembleia da República, para efeitos da sua distribuição através das redes públicas e privadas de televisão por cabo” (Artº 2º). Não existindo em Portugal, a distinção que se faz no Brasil entre meios estatais e meios públicos não parece ser suficiente para legitimar a comunicação pública como um sistema diferente daquele que procura assegurar a comunicação de caráter institucional.

Também o sistema de financiamento dos média públicos é bem distinto em Portugal e no Brasil. Se no Brasil se admitem fontes de receita diversas, como assinalámos no ponto anterior, no caso português, todo o trabalho realizado pela empresa pública, a RTP, é financiado pela Contribuição Audiovisual e pela publicidade distribuída exclusivamente na RTP 1.

Do ponto de vista da estrutura organizativa, tanto o sistema português como o sistema brasileiro, baseados respetivamente na RTP e na EBC, assentam na existência de um conselho de administração e de um conselho fiscal; até meados de 2016, ambos tinham também uma estrutura de assessoria constituída por membros externos à empresa. A RTP mantém neste domínio o Conselho de Opinião e o Conselho Geral Independente, tendo desaparecido, por decisão do governo de Michel Temer, o Conselho Curador da EBC. Mantêm ainda as duas empresas um sistema de relacionamento com o público, a RTP através das figuras do Provedor do Telespectador e do Provedor do Ouvinte, e a EBC através de um Gabinete de Ouvidoria, que é, na verdade, bastante mais administrativo e amplo do que o serviço português (Oliveira & Paulino, 2012; Paulino & Oliveira, 2014).

É certo que o serviço público de mídia enquanto tal só existe em Portugal desde a década de 1990, o que significa que só antecede o sistema de comunicação pública do Brasil em pouco mais de uma década. No entanto, dado que a paisagem mediática

portuguesa está menos fraturada do que a brasileira (até por questões de menor dimensão geográfica), as emissoras de rádio e de televisão do grupo RTP constituem hoje um setor de relativa estabilidade. Ao contrário, por razões essencialmente políticas, os órgãos que compõem a EBC tornaram-se naquilo que alguns média brasileiros chamaram de “nova obsessão de Temer”⁵.

Com efeito, após um período de grande instabilidade, ainda no governo de Dilma Rousseff, no que diz respeito ao que deveria ser uma empresa de comunicação de caráter público, os dilemas de legitimidade, independência financeira e autonomia política em relação ao Poder Executivo voltaram a rondar a experiência da EBC e do sistema público como um todo. Num momento em que a RTP beneficia de um período de alguma tranquilidade social a respeito da ideia de *serviço público*, a EBC iniciou em junho de 2016, um período crítico de vulnerabilidade, agravado pela tomada de posse de Michel Temer como Presidente da República em agosto do mesmo ano.

Oito anos após a criação da Empresa Brasil de Comunicação e da definição, em lei, dos princípios de uma comunicação pública cidadã, a mudança abrupta no cargo máximo do Poder Executivo provocou um forte impacto nos destinos do sistema público de comunicação brasileiro, deixando em aberto o futuro do serviço público de radiodifusão. Ainda na interinidade, o novo presidente havia exonerado o diretor da EBC, que tinha sido nomeado alguns dias antes e tinha garantido, por lei, um mandato de quatro anos. Um novo diretor foi imediatamente nomeado, mas a sua posse foi posta em suspenso por uma liminar⁶ concedida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal a pedido do diretor afastado. Após a confirmação de Michel Temer na Presidência da República em virtude do *impeachment* de Dilma Rousseff, uma Medida Provisória redefiniu o organograma da EBC, extinguiu o Conselho Curador e alterou a composição do Conselho de Administração inserindo novos representantes do Governo Federal.

OS DESAFIOS DE SEMPRE E NOVOS REPTOS PARA O SETOR PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO

Os serviços públicos de radiodifusão (rádio e TV) são frequentemente apresentados como cruciais para o desenvolvimento de sociedades democráticas, dado orientarem-se por um ideário que visa promover acesso à informação, diversidade e identidade cultural, além de mecanismos que favoreçam a inclusão social e a participação dos cidadãos no debate público. Contrariando a ideia de que o serviço público de mídia é coisa do passado, David Hendy defende que “o serviço público de radiodifusão tem hoje intensamente mais importância do que nunca” (Hendy, 2013, p. 4). No livro *Public Service Broadcasting* – que Hendy diz não ser sobre a BBC, nem sobre políticas de regulação – o autor sugere que o serviço público é, acima de tudo, um *ethos*.

É, pois, comum entre os defensores deste setor a ideia de que as emissoras públicas de rádio e TV têm potencial para proporcionar um complemento efetivo relativamente aos serviços comerciais, ao procurar satisfazer as necessidades de informação e

⁵ Ver, por exemplo, <http://www.cartacapital.com.br/revista/918/ebc-a-nova-obsessao-de-temer>.

⁶ Uma liminar será o equivalente àquilo que no direito português se chama de providência cautelar.

os interesses aos quais o mercado não chega a responder. Tradicionalmente, os organismos de radiodifusão de serviço público em países pioneiros (como Inglaterra, Alemanha e Itália) foram operados como monopólios protegidos pela lei. Tal perspectiva deixou de ser uma realidade nas últimas três décadas com a entrada de competidores da iniciativa privada. Hoje, está em vigor um “duplo sistema”, baseado no equilíbrio entre organismos de radiodifusão de serviço público e comerciais. De acordo com Toby Mendel (2011, p. vii), em lugares como Espanha, as emissoras públicas estão a perder audiência. Porém, no Reino Unido e nações nórdicas, existem emissoras de serviço público que encontram forte apoio entre os cidadãos e que, com isso, são capazes de manter grandes fatias da audiência.

Em Portugal, as principais emissoras de televisão e de rádio do serviço público, a RTP 1 e a Antena 1 respetivamente, disputam as audiências em valores muito próximos aos dos operadores privados de sinal aberto. Não é, pois, nesse campo que se situam os principais desafios do sistema público de radiodifusão, que só em projetos assumidamente mais marginais – como a RTP 2 e a Antena 2 – regista audiências residuais. Ao contrário do que acontece no Brasil, os canais de rádio e de televisão de serviço público em Portugal estão relativamente bem integrados na paisagem mediática, fazendo parte do conjunto *mainstream*.

A aparente tranquilidade política do tema no contexto português não apaga, porém, em definitivo, os pontos críticos experimentados por este setor. Embora talvez com menos acento do que a crise em que mergulhou o projeto da EBC durante o ano de 2016, também em Portugal o serviço público de mídia atravessou já delicados períodos de discussão pública. Em março de 2002, por exemplo, com a eleição do governo social-democrata de Durão Barroso, o tema tornou-se quente, já que, confrontado com a grave situação económica da empresa na altura, o Executivo “substituiu – de forma polémica – a Administração, apontou a eventualidade de reduzir o número de canais e o do pessoal e colocou sobre a mesa o cenário de extinção da empresa” (Pinto, 2005, p. 12).

Desde então, apesar de mais moderadamente, o serviço público de mídia faz parte da agenda regular tanto em termos públicos como no círculo académico. Muito mais centrado na televisão do que no meio rádio, como refere Sílvio Correia Santos, “a discussão acerca do SP é uma discussão desequilibrada”, porque “não se fala da rádio pública, ou da internet, mas sim da televisão” (Santos, 2013, p. 1). Como bem comprova a produção científica sobre o tema, é a televisão que habitualmente domina em matéria de serviço público⁷. Tornar o debate mais equitativo e revalorizar o domínio da rádio seria, pois, um dos desafios que, pelo menos do ponto de vista académico, se imporia em matéria de políticas de comunicação para o setor público.

Seria também um desafio para o serviço público português resolver a questão da sua legitimação. Com efeito, esta é, a vários níveis, a ferida sempre aberta. Ora pelo

7 No quadro da produção científica portuguesa, encontram-se vários trabalhos dedicados à televisão e ao serviço público. Destacam-se neste domínio, para além do grupo de investigadores do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade que publicaram *Televisão e cidadania*, em 2005 (já referido neste texto), Eduardo Cintra Torres, autor de *A televisão e o serviço público* (Torres, 2011) e Francisco Rui Cádima, que tem publicado alguns artigos na perspectiva da televisão (Cádima, 2012).

modelo de financiamento ora pela questão da autonomia e independência dos operadores relativamente ao poder político, o serviço público de mídia em Portugal defronta-se sistematicamente com a imputação de concorrência desleal ao setor privado e com a sua inscrição no domínio da ideologia política. Ao referir-se à televisão, Eduardo Cintra Torres assinala que “a cristalização ideológica do serviço público de TV se transforma em ideias feitas que parece não se poderem sequer pôr em causa, como se de crenças religiosas se tratasse” (Torres, 2011, p. 81).

As responsabilidades ao nível da produção e distribuição de conteúdos alternativos (que fujam ao padrão da programação orientada exclusivamente para a conquista de audiência), a necessidade de associar os operadores a preocupações com a literacia mediática (nomeadamente através de programação de qualidade para a infância e de programas didáticos para todos os públicos) e a constante atualização tecnológica são alguns dos reptos que continuam a impor-se no debate sobre o serviço público de mídia em Portugal. Se estes são capítulos mais ou menos recorrentes, parece também começar a questionar-se o próprio posicionamento global do serviço público, nomeadamente no que diz respeito à estratégia dos operadores para o Brasil, onde os canais internacionais têm fraca penetração⁸.

Com a introdução das figuras do Provedor do Ouvinte e do Telespectador em 2006, o serviço público de mídia português cumpriu uma das recomendações enunciadas por investigadores do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade que em 2003 haviam sugerido que “uma televisão de serviço público deve descobrir e desenvolver modos de participação do público no acompanhamento regular do seu trabalho” (Pinto, 2005, p. 135). Continua, no entanto, a ser um desafio a aliança a centros de investigação para o desenvolvimento de estudos aplicados, um projeto em que a EBC, no Brasil, se apresentou com mais convicção graças a convénios específicos com algumas universidades, nomeadamente com a Universidade de Brasília. Por outro lado, apesar da dedicação às comunidades internacionais de Língua Portuguesa, continua a ser também um desafio para os operadores de serviço público a aproximação às comunidades locais, numa altura em que perdem progressivamente expressão os centros de produção regional.

No caso brasileiro, a principal ameaça à comunicação pública é composta por investidas de autoridades governamentais que desejam exercer domínio sobre as emisoras e aumentar o seu capital político utilizando-as como seus porta-vozes. Ao fazerem isso, acabam por minar a independência das emisoras públicas e a qualidade das notícias e da programação através de práticas governamentais de controle.

No Brasil, em princípio, as licenças de radiodifusão são de titularidade pública e a Constituição assegura a complementaridade dos sistemas público, estatal e privado. Na prática, o modelo é demasiadamente híbrido. As emisoras de rádio e televisão necessitam de concessões, outorgadas e renovadas pelo Congresso Nacional segundo, supostamente, o interesse público, mas a busca pela audiência e a existência de interesses privados de alguns grupos afastam emisoras de rádio e TV de práticas de pluralidade e de diversidade características da radiodifusão pública.

⁸ Esta é uma dimensões em discussão na tese de doutoramento que o ex-jornalista da RTP Carlos Fino prepara na Universidade do Minho (cotutela com a Universidade de Brasília).

Por outro lado, as emissoras não comerciais, por terem surgido majoritariamente de iniciativas de governos estão, na sua maioria, vinculadas ao aparato do Poder Executivo, e convivem com uma estrutura administrativa centralizada, marcada pela atuação sem independência editorial e financeira, não submetidas a mecanismos de transparência e *accountability*. Os entraves económicos dificultam e até inviabilizam a manutenção de suas programações com a devida inovação e o grau de qualidade de produção exigidos pela radiodifusão contemporânea.

No entanto, no caso brasileiro e em outros países da América Latina, com a ascensão ou reafirmação no poder, na última década, de governos de partidos historicamente relacionados com grupos de defesa da democratização da comunicação, teve ao menos início um processo de reorganização dos canais educativos, culturais ou estatais, aproximando-os de preceitos que os caracterizam como serviço público. As recentes tentativas de implantar mudanças – algumas tímidas e outras mais abrangentes – nos marcos normativos, como a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), indicava algumas pistas no processo de transformação e amadurecimento do país para estabelecer acordos em torno da proposta de oferecer à população um serviço público de radiodifusão independente e democrático.

A EBC tentou afirmar-se como uma opção ao modelo de radiodifusão vigente, pois pretende ser efetivamente pública. Em decorrência das associações referentes ao que é público, no Brasil, porém, ela, desde o seu início, correu um risco de legitimação. Afinal, público é visto, muitas vezes, como ineficiente, burocrático, corrompido e inoperante; ou público é visto como o que pode ser dilapidado, já que “não seria de ninguém”. Além do mais, o modelo brasileiro tenta definir e separar o que é público do governamental e do estatal. O esforço da EBC tem sido distanciar-se da mera divulgação dos atos do governo, ou dos governos, e ter como parâmetro, na informação e no entretenimento, o interesse público.

Mesmo procurando garantir a independência, o facto de a sua sustentabilidade depender de fundos públicos enfrenta resistências. A lei de criação da EBC previu que o seu financiamento seja constituído, em parte, pela Contribuição para o Fomento da Radiocomunicação Pública com recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Embora não houvesse com a medida uma nova taxação, as empresas de telefonia brasileiras moveram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em 2009 para questionar o Fundo, com depósito do valor em juízo, e até agora apenas uma parte desse recurso foi realmente disponibilizado.

Mesmo assim, é necessário que haja uma regulamentação para definir como e onde esse recurso será empregado, já que a EBC ganha capilaridade no país por meio de contratos de parcerias com emissoras educativas, sobre as quais incide mais fortemente a interferência dos governos estaduais e a ausência de investimentos em conteúdos e infraestrutura. E essas emissoras também teriam direito a uma parte dessa contribuição, com o intuito de fortalecer o papel de cada uma em âmbito local e nacional. Dessa forma, sem poder contar efetivamente com essa contribuição, a EBC continua a ser 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.

Outra dificuldade de legitimação do serviço público de radiodifusão no Brasil é a sua alegada baixa audiência, um dos motivos utilizados pelos novos governantes para justificar o seu enxugamento. Além disso, as empresas privadas divulgam uma série de matérias nos média em que é abordado o alto custo da radiodifusão pública e o reduzido número de telespectadores, ouvintes e leitores alcançados. Esse questionamento coloca em xeque a capacidade do serviço público de estabelecer, renovar e potencializar os vínculos com a audiência, ou seja, com o próprio cidadão brasileiro. Relação esta que tende a ser ciclicamente redefinida nos seus significados a partir de cenários sociais, políticos, culturais e económicos cada vez mais dinâmicos e mutantes.

Há que considerar ainda que as mudanças ocorridas no panorama audiovisual nos últimos anos a nível mundial, com o desenvolvimento de tecnologias digitais, das plataformas de propriedade pagas e de serviços de comunicação *online*, também tem afetado o tradicional duplo sistema de radiodifusão e a concorrência editorial (em termos de qualidade e diversidade dos conteúdos), tornando necessário aos órgãos públicos e privados de radiodifusão diversificar as suas operações e encarar novas plataformas de distribuição. Com um amplo leque de opções disponível aos utilizadores, as emissoras públicas enfrentam dificuldades para justificar quase continuamente a sua existência e, em particular, os gastos e recebimento de recursos públicos.

Ao mesmo tempo, as plataformas digitais contemporâneas podem representar uma oportunidade para as emissoras se aproximarem da audiência. Toby Mendel (2011, pp. 19-20) sugere que os veículos públicos possam constituir com o uso de novas plataformas digitais um espaço de credibilidade e confiabilidade, e desempenhar um papel de construção de pontes com vista à fragmentação dos média. O autor sugere utilizá-las para aumentar a acessibilidade dos seus serviços e para oferecer novas opções, incluindo os serviços de média interativos, de modo a alcançar todos os públicos e, em particular, os jovens.

Em suma, a ideia é que as rádios e TV públicas façam uso amplo e variado das novas tecnologias, a fim de facilitar e ampliar a prestação dos serviços no cumprimento das suas competências de serviço público. O que tem sido reforçado em resoluções internacionais, tais como Diretivas da União Europeia chamando a atenção para a necessidade de preservação da “competência social especial” das emissoras no novo ambiente digital, sem deixar de ter flexibilidade para aproveitar os novos desenvolvimentos tecnológicos em transformação.

Independentemente, porém, do potencial uso das tecnologias digitais, a EBC segue em impasses no que diz respeito à atividade jornalística. Do ponto de vista institucional, houve um esforço nos últimos anos (ao menos nos documentos de referência oficiais) em vincular a produção noticiosa a objetivos que representem os interesses dos cidadãos. Na prática, entretanto, o jornalismo público não se diferiu muito do que é oferecido pelas emissoras privadas, seja do ponto de vista de conteúdo, seja do ponto de vista de conceito. É o caso, por exemplo, do jornalismo das emissoras de rádio da EBC

Nacional AM, Nacional FM e Rádio Mec. O tempo curto, o uso de notas como formato preponderante, a falta de contextualização das informações nas matérias e o predomínio de fontes oficiais são algumas das características que indicam um jornalismo produzido a partir do modelo da experiência comercial de radiojornalismo no Brasil (Guazina & Paulino, 2015).

Já do ponto de vista de gestão, uma série de mudanças internas foi realizada após a incorporação da antiga Radiobrás pela EBC, inclusive com a renovação de profissionais via concurso público e redefinição de parâmetros de atuação profissional. No entanto, ainda pode ser observado na programação jornalística a necessidade de uma conceção sobre o papel do jornalismo no conjunto das atividades da EBC e qual a sua contribuição efetiva no cumprimento das promessas relacionadas à cidadania objetivadas nos princípios da empresa.

Se o atual estágio do serviço público de radiodifusão já não era animador, agora ainda mais se pode temer pelo futuro. Em termos de políticas públicas, não há sinalização do Governo Federal brasileiro no sentido de promover mudanças que diminuam as assimetrias de poder (em termos de orçamento, equipamentos, audiência, etc.) entre as emissoras públicas e emissoras privadas; pelo contrário, não há sequer o reconhecimento de que a comunicação pública é importante para a sociedade brasileira e representa uma conquista da cidadania.

CULTURA E IDENTIDADE DE EXPRESSÃO PORTUGUESA

Num texto de 1997, Dave Atkinson explica que a primeira razão que justificou o serviço público de radiodifusão foi de ordem técnica (Atkinson, 1997, p. 19). Hoje, porém, no complexo sistema mediático entretanto desenvolvido, as razões que podem ainda sustentar uma ideia de serviço público de mídia inscrevem-se essencialmente no domínio cultural. Para além da necessidade de garantir uma plêiade de serviços e produtos que não se coadunam com imperativos de ordem económica, do serviço público de mídia espera-se que contribua para o desenvolvimento social e cultural dos países que representa⁹. Não obstante as diferentes experiências de Portugal e do Brasil, cujos sistemas de mídia são, afinal, tão distintos, há pelo menos uma razão que justifica a abordagem comparativa que se procurou desenvolver neste artigo: a de defender uma função cultural de aproximação entre os dois países. Com efeito, para além de todas as motivações de princípio que se atribuem à defesa do serviço público de mídia, a promoção de práticas culturais de expressão portuguesa e o estreitamento de laços interculturais, a par da necessidade de fomentar uma cidadania mais comprometida, são hoje um dos principais argumentos que sustentam a insistência por um sistema público de comunicação. No limite, ao serviço público de mídia se pede atualmente que salvasse a(s) identidade(s) nacionais dos perigos que a globalização significa para a diversidade cultural. //

⁹ Este é o acento particular do projeto “Políticas de comunicação, radiodifusão pública e cidadania: subsídios para o desenvolvimento sociocultural de Portugal e do Brasil”, desenvolvido pelo Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, com o financiamento da FCT e da Capes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, D. (1997). Overview of a crisis. In D. Atkinson & M. Raboy (Eds.), *Public service broadcasting: the challenges of the twenty-first century* (pp. 19-30). Paris: Unesco.
- Cádima, F. R. (2012). A relegitimação do serviço público de televisão em Portugal no contexto de hiperfragmentação da oferta. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 25-33.
- Guazina, L. S. & Paulino, F. O. (Eds.) (2015). *Relatório final do monitoramento EBC-UnB*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Hendy, D. (2013). *Public service broadcasting*. London: Palgrave Macmillan.
- Mancini, P. & Hallin, D. (2012). Some caveats about comparative research in media studies. In H. A. Semetko & M. Scammell (Eds.), *Handbook of political communication* (pp. 509-517). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Oliveira, M. & Paulino, F. O. (2012). O ombudsman nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 75-84.
- Paulino, F. O. & Oliveira, M. (2014). Ombudsmen in the Brazilian and Portuguese media: a reflection on the activities developed between 1989 and 2013. *Brazilian Journalism Research*, 58-75.
- Pinto, M. (2005). Serviço público - uma perspectiva. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 11-21). Porto: Campo das Letras.
- Santos, S. C. (2013). *Os média de serviço público*. Covilhã: Livros LabCom.
- Sousa, H. & Santos, L. A. (2005). RTP e serviço público: um percurso de inultrapassável dependência e contradição. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre serviço público* (pp. 61-80). Famalicão: Campo das Letras.
- Torres, E. C. (2011). *A televisão e o serviço público*. Lisboa: FFMS/Relógio d'Água.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- DOU/1988, de 5 de outubro, República Federativa Brasileira [Constituição da República Federativa Brasileira]
- Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto, República Portuguesa [Constituição da República Portuguesa].
- Lei nº 27/2007, de 30 de julho, República Portuguesa.
- Lei nº 54/2010, de 24 de dezembro, República Portuguesa.
- Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, República Federativa Brasileira.
- Resolução da Assembleia da República nº 37/2007, de 20 de agosto, República Portuguesa.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Fernando Oliveira Paulino é Professor Adjunto e Diretor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília; é investigador do Laboratório de Políticas de Comunicação daquela universidade e Diretor de Relações Internacionais da ALAIC, Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação.

Email: paulino@unb.br
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte
Brasília-DF, 70910-900, Brasil

Liziane Guazina é Professora Adjunta e Vice-Diretora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, onde coordena o Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política, sendo também membro do Grupo de Pesquisa Cultura, Mídia e Política. Dedicase à investigação sobre mídia e política, jornalismo político e comunicação pública.

Email: guazina@unb.br
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte
Brasília - DF, 70910-900, Brasil

Madalena Oliveira é Professora Associada do Instituto de Ciências Sociais e investigadora integrada do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho; é vice-presidente da Sopcom, Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação; na investigação científica dedica-se às áreas de rádio e som, jornalismo e linguagens e políticas de comunicação.

Email: madalena.oliveira@ics.uminho.pt
Instituto de Ciências Sociais
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

* **Submetido: 15-03-2016**

* **Aceite: 15-04-2016**

PUBLIC SERVICE MEDIA AND PUBLIC COMMUNICATION: CONCEPT, CONTEXT AND EXPERIENCES

Fernando Oliveira Paulino, Liziane Guazina & Madalena Oliveira

Abstract

Unlike the commercial sector because, among other aspects, it does not have a profitable objective, the public sector of communication has been defined according to a principle of universality and of equal access of citizens to media products. Notwithstanding this basic ground, which is more or less common to the public service broadcasting systems from most origins, the denomination of public service broadcasting – consistent with a European tradition – is not an unequivocal correlate of the concept of public communication – more in tune with an American, at least South-American, tradition. Focused on the experiences of Portugal and Brazil, this paper develops a comparative approach that aims to understand the political, social, and cultural framework of the public media activity in these two countries. Based on an analysis of legal documents that support the development of this activity, the paper is meant to discuss the sector in the broader context of Portuguese and Brazilian communication policies. On the other hand, while not ignoring the aspects – such as funding and independence issues – that have made public service broadcasting and public communication a field of permanent debate, this article also aims to identify and discuss the challenges faced by concessionary companies.

Keywords

Public service; policies on communication; public communication; RTP; EBC

TO BE PUBLIC, OF ALL, FOR ALL

As a noun, the word *public* refers to the idea of a set or group of people, usually with common sensitivities or interests, which is why it can be used as a synonym for audience or listeners. Therefore, it is a word as old as the aggregation of people due to coincident motivations and joint practices. Having an economic connotation (in the field of art and spectacle, for example), the common name *public* has, above all, a cultural meaning. It expresses the organisation of people according to practices and lifestyles. It is, for this reason, essentially a plural concept that does not correspond anymore to the idea of masses that had proliferated at the beginning of the media age.

As an adjective, the qualifying word *public* means something that belongs to everyone, that is done in front of everyone, that is open or accessible to all. Unlike *private*, the term *public* assumes in some way the idea of sharing, well denoted in expressions such as *public space*, *public sphere*, *public opinion*, or *public consultation*. As an extreme opposite to what would be intimate, private, or personal, *public* refers to what is projected for the collective, although the adjective *public* does not have the same strength of communion that exists in what is defined as *communitarian*.

To be public means being potentially of all. In other words, it means admitting the participation and involvement of all, insofar as what is said to be public may directly or indirectly affect the collective interest and the collective life. Hence, being public also means being potentially for all, having a general impact. There is indeed an inclusive meaning in the public being that, in a democratic context, also has an implicit suggestion of equality among those to whom the public item is addressed.

In spite of being related to different traditions, as is demonstrated in the following sections, the concepts of public service and public communication collect from the word *public* a principle of universality that is inspired by this generic meaning of being of all and for all. The meaning is in part the same suggested by the promotion of *public education*, *public health*, or *public security*, that is, to guarantee a kind of common minimum to all citizens.

Although the term may also designate what is relative or what belongs to the government of a country – an expression which, moreover, has certainly inspired many debates questioning the autonomy of the public service media and public communication in relation to official information – the promotion of public media is generally presented as an alternative to the commercial segmentation of audiences. The public character is therefore derived from the fact that these media companies are guaranteed by the state: that is to say, they belong to everyone in terms of ownership and they are intended to be pluralistic in terms of content diffusion, to be for all. Ostensibly generous in purpose, the public media are, however, as pointed out below, a complex and ambiguous reality in terms of communication policies.

PUBLIC SERVICE MEDIA IN PORTUGAL: CONCEPT AND TRADITION

In general terms, the principle of public service concerns the satisfaction of the needs of the population and is implied in the Constitution of the Portuguese Republic as a result of a commitment between the rights of the citizens and the duties of the state. As Sílvia Correia Santos explains in a book on public service media, “the notion of public service is present in modern society under a multiplicity of meanings” (Santos, 2013, p. 3). It is, in effect, the result of the redefinition of the functions and role of the state in guaranteeing the political principles of *freedom*, *equality*, and *fraternity*, emanating from the French Revolution. If, initially, a less interventive state had been sought in the defence of the principle of public service – for education, health, security, telecommunications, and information – there is a certain return to state responsibility, which in some European countries, such as Portugal, gave rise to what was conventionally called the welfare state.

Public service in the field of media is also explicitly provided for in the Portuguese Constitution. Paragraph 5 of Article 38, on freedom of the press and media, establishes that “the State ensures the existence and operation of a public radio and television service”. In the following paragraph, it is further clarified that

the structure and functioning of the public sector media must safeguard its independence from the Government, the Administration and other public authorities, as well as ensuring the expression and confrontation of the various currents of opinion. (Constitution, Article 38, paragraph 6)

The Law on Television and On-Demand Audiovisual Services (Law no. 27/2007, of July 30, updated in some aspects by later decrees), establishes in Article 5 that “the State ensures the existence and operation of a public service television”, which “may integrate audiovisual services on demand or other audiovisual services necessary for the fulfilment of its purposes”. Likewise, the Law on Radio, in its most recent formulation published at the end of 2010 (Law no. 54/2010, of December 24), establishes, also in Article 5, that “the State ensures the existence and operation of a public service radio under concession”.

Although in Portugal radio and television have always been linked to the initiative of the State, the idea of public service for audiovisual media is more recent. The foundation in 1935 of the Emissora Nacional¹ and in 1956 of RTP², both state enterprises, was still far from this public service consciousness that did not exist in the original wording of the 1976 Constitution, the first after the April Revolution. At that time it was established only that television could not be an object of private property. The role of the state in the introduction of radio and television in Portugal was as an almost exclusive agent in the field of radio broadcasting and of a monopoly in the field of television. The history of these means is not, therefore, originally a history of public service in the fullness of the expression. Only the third revision of the current Constitution, in 1989, removed from the constitutional text “the obstacles to the entry of private operators into television activity” (Sousa & Santos, 2005, p. 69) and introduced the obligation of the state to ensure the existence and operation of public service radio and television, setting it in the terms currently in force in the Portuguese *sovereign law*.

The end of the 1980’s was, moreover, vigorous from the point of view of media in Portugal. In addition to regularising the radio sector, which put an end to the so-called pirate radios or free radios, by licensing 314 local frequencies, new newspapers appeared (such as the weekly *O Independente*, created in 1988) and the country was preparing for the opening of television broadcasting to private initiatives (which was inaugurated with the premiere of SIC in October 1992). Therefore, in part, the proliferation of new media open to private initiatives is more or less responsible for the idea that the state should play a regulatory role by guaranteeing alternative or differentiated service.

Currently, public service media are provided under a concession agreement signed between the Portuguese state and RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., a limited liability company with public capital, dedicated to the production and distribution of audiovisual and multimedia content. Setting out the principles of public service and the obligations of the concessionary company, the Concession Agreement of the Public Service of Radio and Television was signed in its most recent version in March 2015, repealing the previous documents of 1999 and 2008 and assigning the concession for a term of 16 years.

Central to understanding what is meant by public service media in Portugal, the Concession Agreement states that public service is guided by a set of objectives (Clause 5)

¹ This is the name of the first national radio broadcaster.

² RTP means Portuguese Radio and Television.

that include the promotion of “humanism, freedom, civility, citizenship, social solidarity, and pluralist democratic debate”, the defence of the Portuguese language and culture, and the production of “independent, rigorous, pluralistic and in-depth information constituting a reference of credibility and trust for diverse audiences”. Regarding responsibilities, the document details a broad list of specific obligations aimed at implementing the principles conventionally recognised in public service. It is suggested that the concessionary company should guarantee plurality (of content), universality (for all audiences), impartiality, autonomy and independence, and promotion of the Portuguese language and culture (in particular through an approach to the Portuguese diaspora and support to national production), as well as media literacy.

Responding to the requirements established in the contract, RTP in 2016 is a group consisting of a wide variety of channels and editorial projects. In the field of radio there are eight main broadcasters: Antena 1 (the most general-interest), Antena 2 (dedicated to more cultural programming), Antena 3 (targeted toward the young public), RDP Madeira Antena 1 and Antena 3 and RDP Açores (directed towards the autonomous regions of Madeira and the Açores), RDP África (directed toward the Portuguese-speaking African countries), and RDP International (directed toward the Portuguese diaspora in the world). In addition to these services, in the radio sector, the RTP group also promotes six other products that work exclusively online: Antena 1 Lusitânia, Antena 1 Vida, Antena 1 Fado, Antena 2 Ópera, Antena 1 Memória, and Zig Zag Radio, a project dedicated to programming aimed at children and adolescents. In the television domain, the concessionaire has eight channels: RTP 1 (the general-interest channel), RTP 2 (the erudite or cultural channel), RTP 3 (a 24-hour news channel), RTP Memória (which broadcasts old programmes), RTP África (likewise for radio, addressed to Portuguese-speaking African countries), RTP International (dedicated to the Portuguese emigrant population), and RTP Madeira and RTP Açores (special channels for the Portuguese archipelagos).

Although RTP funding has in part been borne by the state budget in the form of *compensatory indemnities*, RTP’s income for all of its services is currently based on the contribution to the audiovisual sector paid by all signatories of an electricity contract (€ 2,81 per month) and on its own commercial revenues (namely advertising, which is allowed on RTP 1 only). In a sense, it can be said that RTP’s financing model is based on a kind of *compulsory crowdfunding*, because, on the assumption that they are electricity customers, all residents in Portugal are called upon to contribute to the concessionaire’s budget.

PUBLIC COMMUNICATION IN BRAZIL: CONCEPT AND TRADITION

Being born of private interests, Brazilian public broadcasting was established on the initiative of different national governments, namely those of an authoritarian nature – either in the Vargas period or in the military civil dictatorship from the 1960s onwards. Radio and television broadcasters linked to different state agencies for the dissemination of information met the objective of informing the public about the activities of the state and its government.

Historically, the Brazilian public broadcasting service suffered from limitations of a political and structural nature, as its consolidation depended more on the alignment of casuistic interests of professional politicians, with or without a mandate, than it did on a public communication project. In addition, the proximity relations between business groups owning media and professional politicians is still one of the factors limiting the consolidation of the Brazilian public broadcasting as a system with political autonomy and financial independence.

In spite of the fact that, in 1988, the Brazilian Constitution established the complementarity of the public, state, and private systems in Article 223, the public broadcasting system was regulated and delimited organically only 20 years later, in 2008, based on Law 11.652 of April 7, 2008, which created the Empresa Brasil de Comunicação [Brazil Communications Company] (EBC) and defined the principles of the public system. These principles refer, directly or indirectly, to the idea of promoting citizenship and equality of access to information. They result from the context of claiming the rights to communication and information and the achievement of human and social rights in the Brazilian Constitution. They must therefore be understood within the scope of the achievement of social rights arising from the mobilisation of civil society in the periods of redemocratisation and post-redemocratisation.

The promotion of access to information through a plurality of sources, for example, is defined in Article 2 of the law, as is the production of content for educational, cultural, and informational purposes and a prohibition against discrimination on the basis of politics, partisanship, philosophy, ethnicity, gender, or sexual choice. The idea of promoting citizenship is also present in the objectives of the public broadcasting system, especially those listed in Article 3 of the same law:

- II - to develop the critical awareness of the citizen, through educational, artistic, cultural, informative, scientific and citizenship promoter programmes;
- and III - to promote the construction of citizenship, the consolidation of democracy and participation in society, guaranteeing the right to information, free expression of thought, creation and communication

The commitment to the idea of plurality (internal and external), to the diversity of sources in journalistic coverage, to the selection of themes focused on the citizens' demands and interests, and to ethics and non-partisanship is therefore explicitly stated in the law that created the Brazilian public communication system. As claimed by different social groups, these principles denote a certain convergence of priority agendas for the mobilisation of sectors of society that sought to guarantee political conditions to approve, in the National Congress, the law proposed by former President Luiz Inácio Lula da Silva. This commitment was also expressed in the creation of a Curator's Council for the EBC, which brought together civil society representatives to discuss and evaluate the programming of public broadcasters in accordance with the principles established by law, and the maintenance of an Ombudsman's Office that responds to internal and external requests and inquiries.

The Brazilian public communications system is currently composed of two television stations (TV Brasil is the most relevant in this context), eight radio stations, an Internet news agency, and a radio agency. In addition, the system also includes a network of public radio and television stations operated in partnership between the EBC and federal universities (or other institutions). According to a determination of the Ministry of Communications in 2014, four TV stations and 11 radio stations are under shared management³. Other broadcasters linked to state structures may also rebroadcast EBC TV and radio programming, as well as send information material to EBC channels. According to the Management Report for 2014, EBC employs 2,572 professionals: the majority of them graduated (1,124) and bonded in an effective way to the company by public competition (2,055)⁴.

The structure of the EBC channels came largely from public companies such as Empresa Brasileira de Notícias – (EBN) and Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás), created in the 1970s under the auspices of authoritarian governments and merged in 1988 under the name Radiobrás. Both companies adopted a communication model of a more state than public character, in addition to forms of management closer to the patrimonialism historically characteristic of the Brazilian state.

The notion that the public broadcasting system constitutes a public communication system that must obey principles referring, directly or indirectly, to the idea of promoting citizenship did not occur, however, in an extemporaneous or historical way. It is linked to the collective construction about the need for public communication generated within the mobilisations of the area's academic community and of unions and social movements over the last 30 years of democracy. It began to take shape, even if in an incipient and precarious way, in the last years of Radiobrás, during the first term of Lula's government.

Despite the divergence of approaches to public communication, it can be said that the debate over the right to information and communication, the democratisation of the media, and the defence of community radio stations occurred before and during the 1990s, and the effervescence of the claims for more participation and inclusion of different groups that compose Brazilian society in the public broadcasting system in the 2000s was an essential factor for the formulation of parameters of what would be a public communication aligned with the promotion of citizenship and diversity.

Although there has always been concern in Brazil about the dissemination of state information (in certain historical periods in the form of propaganda), in the full sense of the term *public*, public communication is finally understood as different from *government communication* or *political communication*. The debate on the pertinence and relevance of the public sector – which admits various funding sources⁵ – tends to undermine this distinction, but, according to the law, the principles and objectives of public broadcasting services

³ See <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/canais-ebc-e-parceiros/2014/03/canais-ebcparceiros>

⁴ See http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/relatorio_de_gestao_ebc_-_2014_o.pdf

⁵ According to Article 11 of Law 11.652, the resources of the EBC come from budget allocations, a Contribution for the Promotion of Public Broadcasting, the provision of services, donations, institutional publicity, and distribution of legal publicity of entities of the federal administration, etc.

operated by the executive power or assigned to entities of its indirect administration are not confusable with the promotion of governments. According to the Article 2 of Law 11.652, the principles related to the provision of public broadcasting services include the “promotion of access to information through the plurality of sources of content production and distribution”, as well as “production and programming with educational, artistic, cultural, scientific and informative purposes” and “promoting national culture, stimulating regional production and independent production”. The law also says that the public broadcasting service presumes “autonomy in relation to the Federal Government to define production, programming and distribution of content in the public broadcasting system” and “participation of civil society in controlling the application of the principles of the public broadcasting system, respecting the plurality of Brazilian society”.

PORTUGAL-BRAZIL: COMPARING THE “ALMOST INCOMPARABLE”

According to common sense, the act of comparing is deeply linked to the identification of similarities (and eventually differences). Looking at the experience of public service media in Portugal and the experience of public communication in Brazil is an exercise that does not hide this attempt to identify correspondences. The reasons that suggest a comparative examination in this case are, however, less based on the expectation of finding coincidences and more related to the supposed affective proximity between two countries that speak the same language. In an attempt to “theorize about the role of context” (Mancini & Hallin, 2012, p. 515), the approach proposed in this article takes into account that, by a matter of dimension (historical, geographic, and administrative), Portugal and Brazil would be “almost incomparable”.

In Portugal, the history of broadcasting bears, as we said before, the visible mark of the hand of the state. After the creation of the Portuguese Society of Amateurs of Wireless Telephony in 1922, the Emissora Nacional (EN), a project of the Estado Novo (especially of António Ferro and António Oliveira Salazar), appeared as the first national radio station in 1935. The introduction of TV in Portugal and the inauguration in 1957 of the regular broadcasts of RTP – which would operate in a monopoly until the 1990s – is also due to the Estado Novo, especially to Marcello Caetano. In Brazil, the history of radio broadcasting began with the performance of private operators – radio by the initiative of Edgar Roquette Pinto, who inaugurated, in 1923, Rádio Sociedade; television thanks to the journalist and businessman Assis Chateaubriand, who founded, in 1950, the first TV channel in the country, TV Tupi in São Paulo.

It is possible that the different origins of radio and TV in the two countries are not particularly significant in terms of public service and public communication. Nevertheless, it is curious that the public service system is, at least apparently, more stable where the state was from the very beginning the owner of audiovisual media.

Notwithstanding this historical difference, and although the two countries coincide in what the instrumentalisation of media for the purposes of political propaganda meant in periods of censorship, Brazil seems to be more explicit in defending, even

today, means of communication that have the purpose of giving visibility to the action of the instances of power. There are, in fact, in Brazil, media enhanced by public entities (such as TV Senado, which has vast programming and has UHF channels in practically every state in the country) to transmit events and information related to official activities. Perhaps the only equivalent of this sector in Portugal is the Canal Parlamento, which, according to Assembly Resolution 37/2007, of August 20, aims to provide “the signal of the internal video network of the Assembly of the Republic for the purposes of its distribution through public and private cable television networks” (Article 2). The distinction made in Brazil between state media and public media, which does not exist in Portugal, does not seem to be enough to legitimise public communication as a system diverse from one that seeks to ensure institutional communication.

Also, the financing system for public media is very different in Portugal and Brazil. If in Brazil we admit different sources of income, as we pointed out in the previous section, in Portugal all of the work carried out by the public company, RTP, is financed by the Audio-visual Contribution and the advertising distributed exclusively in RTP 1.

From the point of view of the organisational structure, both the Portuguese system and the Brazilian system, based respectively on RTP and EBC, are based on the existence of an Administration Board and a Fiscal Council; until mid-2016, both had an advisory structure made up of members external to the company. RTP maintains the Opinion Council and the Independent General Council. The government of Michel Temer, however, removed the EBC Curator’s Council. The two companies also maintain a system of answering the demands and suggestions presented by the audiences, RTP through the figures of the Ombudsman for the Listeners and the Ombudsman for the TV viewers, and the EBC through an Ombudsman Office, which is in fact much more administrative than the Portuguese service (Oliveira & Paulino, 2012; Paulino & Oliveira, 2014).

It is true that the so-called public service media has existed in Portugal since the 1990s, which means that it precedes Brazil’s public communication system only by about a decade. However, given that the Portuguese media landscape is less fractured than the Brazilian one (for reasons of a smaller geographic dimension), the radio and television stations of the RTP group are now a sector of relative stability. On the contrary, for essentially political reasons, the media of the EBC group have become what some Brazilian media called “the new obsession of Temer”⁶.

In fact, after a period of great instability, under Dilma Rousseff’s government, with regard to what a public communication company should be, the dilemmas of legitimacy, financial independence, and political autonomy in relation to executive power returned, resulting in questions concerning the experience of EBC and the public system as a whole. While RTP benefitted from a period of some social serenity regarding the idea of public service, in June 2016 the EBC began a critical period of vulnerability aggravated by the appointment of Michel Temer as President of the Republic in August of the same year.

Eight years after the creation of Empresa Brasil de Comunicação and the definition, by law, of the principles of public citizen communication, the abrupt change in the maximum

⁶ See, for instance, <http://www.cartacapital.com.br/revista/918/ebc-a-nova-obsessao-de-temer>

position of the executive leadership caused a strong impact on the destiny of the Brazilian public communication system, leaving the future of public broadcasting uncertain. While still in his provisional period, the new president removed the EBC's director, who had been appointed few days earlier and was guaranteed a four-year term by law. A new director was immediately appointed, but his appointment was put on hold by an injunction granted by the Minister of the Supreme Court at the request of the outgoing director. After the confirmation of Michel Temer as President of the Republic due to the impeachment of Dilma Rousseff, a Provisional Measure redefined the EBC organisation chart, extinguished the Curator's Council, and changed the composition of the Administration Board by including new representatives of the federal government.

OLD AND NEW CHALLENGES FOR THE PUBLIC SECTOR OF COMMUNICATION

Public broadcasting services (radio and TV) are often presented as crucial for the development of democratic societies, as they are guided by an idea that aims to promote access to information, diversity, and cultural identity, as well as mechanisms that promote social inclusion and the participation of citizens in public debate. Contrary to the idea that public media service is a thing of the past, David Hendy argues that "public broadcasting today is more important than ever" (Hendy, 2013, p. 4). In his book *Public Service Broadcasting* – which Hendy says is not about the BBC or about regulatory policies – the author suggests that public service is, above all, an *ethos*.

It is therefore commonly said, among those who defend this sector, that public radio and TV broadcasters have the potential to provide an effective complement to commercial services by seeking to satisfy the information needs and interests to which the market cannot give an answer. Traditionally, public service broadcasters in pioneer countries (such as England, Germany, and Italy) have been operated as protected monopolies. Such a perspective has ceased to be a reality in the last three decades, with the entry of competitors from the private sector. Today a "double system" is in force, based on the balance between public service and commercial broadcasting organisations. According to Toby Mendel (2011, p. vii), in places like Spain, public broadcasters are losing audiences. But in the UK and the Nordic nations, there are public service broadcasters who find strong support among citizens and are therefore able to hold large slices of the audience.

In Portugal, the main public service television and radio stations, RTP 1 and Antena 1, respectively, compete for audiences in values very close to those of the private signal operators. It is not in this field, therefore, that the main challenges of the public broadcasting system are located, which only in the case of more marginal projects – such as RTP 2 and Antena 2 – register residual audiences. Contrary to what happens in Brazil, public service radio and television channels in Portugal are relatively well integrated in the media landscape, being part of the mainstream media.

The apparent political calmness of the theme in the Portuguese context does not, however, definitively erase the critical points experienced by this sector. Although perhaps to a lesser extent than the crisis in which the EBC project plunged during 2016, in

Portugal the public service media have also gone through delicate periods of public discussion. In March 2002, for example, with the election of Durão Barroso's Social Democrat government, the issue became sensitive because, confronted with the company's serious economic situation at the time, the Executive "replaced – in a controversial way – the Administration, admitted the possibility of reducing the number of channels and the number of personnel and put the scenario of the company extinction on the table" (Pinto, 2005, p. 12).

Since then, although more moderately, the public service media sector is on the regular agenda in both public and academic circles. Discussions are focused much more on television than on radio: as Sílvia Correia Santos points out, "the discussion about PSM is an unbalanced discussion" because "we do not talk about public radio, or the Internet, but about television" (Santos, 2013, p. 1). In addition to scientific production on the subject, it is around television that the public service debate usually reverberates⁷. Making the debate more equitable and revalorising the radio domain would therefore be one of the challenges that, at least from an academic point of view, would be important in terms of communication policies for the public sector.

It would also be a challenge for the Portuguese public service media to resolve the question of public service legitimation. This is, at various levels, a wound that is always open. Because of the funding model or because of the autonomy and independence of the operators in respect to political power, public service media in Portugal is systematically confronted with the imputation of unfair competition to the private sector and its inclusion in the realm of political ideology. In referring to television, Eduardo Cintra Torres points out that "the ideological crystallisation of the public television service becomes transformed into ideas that cannot even be questioned, as if they were religious beliefs" (Torres, 2011, p. 81).

Responsibilities for the production and distribution of alternative content (which are outside the scope of audience-oriented programming), the need to alert operators to concerns about media literacy (in particular through quality programming for children and educational programmes for all audiences) and constant technological updating are some of the challenges that continue to prevail in the debate on public service media in Portugal. If these are more or less recurrent issues, there also seems to be a question of the overall positioning of the public service, particularly with regard to the operators' strategy in Brazil, where international channels have poorly penetrated⁸.

With the introduction of the Ombudsman for the Listener and the Ombudsman for the TV Viewer in 2006, the Portuguese public service met one of the recommendations set forth by researchers at the Communication and Society Research Centre, who in 2003

⁷ In the context of Portuguese scientific production, there are several works dedicated to television and public service. In this area, besides the group of researchers of the Communication and Society Research Centre who published *Televisão e Cidadania*, in 2005 (already mentioned in this text), Eduardo Cintra Torres, author of *Televisão e Serviço Público* (Torres, 2011) and Francisco Rui Cádima, who has published some articles in the perspective of television (Cádima, 2012) can be mentioned as references in this approach concerning mainly television.

⁸ This is one of the dimensions in discussion in the doctoral thesis that the former RTP journalist Carlos Fino is preparing at the University of Minho (co-sponsored by the University of Brasília).

suggested that “public service television should find out and develop ways of public participation in the regular monitoring of their work” (Pinto, 2005, p. 135). However, the alliance with research centres for the development of applied studies remains a challenge, a project in which EBC, in Brazil, presented itself with more conviction thanks to specific agreements with some universities, namely with the University of Brasília. On the other hand, despite their dedication to Portuguese-speaking international communities, it is still a challenge for public service operators to approach local communities, at a time when regional production centres are gradually losing their importance.

In the Brazilian case, the main threat to public communication is investors of governmental authorities, who wish to exercise control over broadcasters and increase their political capital by using them as their spokesmen. In doing so, they end up undermining the independence of public broadcasters and the quality of news and programming through government control practices.

In Brazil, in principle, broadcasting licenses are publicly owned and the Constitution ensures the complementarity of public, state, and private systems. In practice, the model is too hybrid. Radio and television broadcasters need concessions, granted and renewed by the National Congress, supposedly in the public interest. But the search for the audience and the existence of private interests of some groups push radio and TV broadcasters out of the plurality and diversity characteristics of public broadcasting.

On the other hand, because they arose mostly from government initiatives, non-commercial broadcasters are mostly linked to the executive branch apparatus, and coexist with a centralised administrative structure, marked by performance without editorial and financial independence, and are not subject to mechanisms of transparency and accountability. Economic barriers make it difficult and even impossible to maintain their programming with the necessary innovation and quality of production required by contemporary broadcasting.

However, Brazil and other Latin American countries, with recent decades’ rise or reassertion of governments of parties historically related to groups that defend the democratization of communication, have at least begun a process of reorganisation of educational, cultural, or state channels, bringing them closer to the precepts that characterise them as a public service. Recent attempts to implement changes – some timid and others more comprehensive – in normative frameworks, such as the creation of Empresa Brasil de Comunicação (EBC), provide some clues about the process of transformation and maturation of the country to establish agreements to offer an independent and democratic public broadcasting service.

The EBC has tried to assert itself as an option to the current broadcasting model, as it intends to be effectively public. However, as a result of the associations regarding what is public, in Brazil, since its inception, it has run a risk of legitimisation. After all, the public sector is often seen as inefficient, bureaucratic, corrupt, and inoperative, or as something that can be squandered because “it would not belong to anyone”. Moreover, the Brazilian model tries to define and separate what is public from the government and the state. EBC has tried to distance itself from the mere diffusion of government acts, or

government itself, and to have the public's interest in information and entertainment as its main parameter.

Even as it seeks to guarantee independence, the fact that its sustainability depends on public funds faces resistance. The law that created the EBC provided that its financing should be constituted, in part, by the Contribution for the Promotion of Public Radio Communication with funds from the Telecommunications Inspection Fund (Fistel). Although there was no provision for a new tax, Brazilian telephone companies moved a Direct Action of Unconstitutionality in 2009 to question the Fund, and until now only a portion of this resource was actually made available.

Even so, it is necessary to have a regulation to define how and where this resource will be used, as the EBC gains *capillarity* in the country through contracts of partnerships with educational broadcasters, on which there is a bigger interference of the state governments and a lack of investment in content and infrastructure. And these broadcasters would also have the right to use a part of that contribution to strengthen their roles at the local and national levels. Thus, without being able to effectively count on this contribution, EBC continues to be dependent on National Treasury resources and barred from advertising the goods and services of private companies, despite advertising public agencies and receiving cultural support for some productions.

Another difficulty in legitimising the public broadcasting service in Brazil is its alleged low audience, one of the reasons used by the new government to justify its downsizing. Moreover, private companies advertise a number of issues in the media that address the high cost of public broadcasting and the small number of viewers, listeners, and readers reached. This approach questions the capacity of the public service to establish, renew, and strengthen links with the audience: that is, with Brazilian citizens themselves. This relationship tends to be cyclically redefined in its meanings from social, political, cultural, and economic scenarios that are increasingly dynamic and mutant.

It should also be noted that recent worldwide changes that have taken place in the audiovisual landscape, with the development of digital technologies, paid-for platforms, and online communication services, have also affected the traditional double broadcasting system and editorial competition (in terms of quality and diversity of content), making it necessary for public and private broadcasters to diversify their operations and face new distribution platforms. With a wide range of options available to users, public broadcasters face almost continuous difficulties in justifying their existence and, in particular, their income and use of public resources.

At the same time, contemporary digital platforms can provide an opportunity for broadcasters to approach their audiences. Toby Mendel (2011, pp. 19-20) suggests that public media can build a space of credibility and reliability with the use of new digital platforms and can play a bridge-building role in order to fragment the media. The author suggests using them to increase the accessibility of their services and to offer new options, including interactive media services, to reach all audiences, particularly the youth.

In short, the idea is that public radio and TV broadcasters should make extensive and varied use of new technologies in order to facilitate and extend services rendered in

fulfilling their public service competencies. This has been reinforced in international resolutions, such as European Union Directives, drawing attention to the need of preserving the “special social competence” of broadcasters in the new digital environment, while still allowing them the flexibility to take advantage of new technological developments.

Independently, however, of the potential use of digital technologies, the EBC remains at a standstill with regard to journalistic activity. From the institutional point of view, there has been an effort in recent years (at least in the official reference documents) to link news production to objectives that represent the interests of citizens. In practice, however, public journalism did not differ much from what is offered by private broadcasters, whether from the point of view of content or from the point of view of concept. This is the case, for example, of the journalism content of the radio stations of EBC Nacional AM, Nacional FM, and Rádio Mec. The short time, the use of brief news as a preponderant format, the lack of contextualisation of the information, and the predominance of official sources are some of the characteristics that indicate journalism produced in similarity to the model of the commercial experience of radio journalism in Brazil (Guazina & Paulino, 2015).

From the management point of view, internal changes were made after the incorporation of the former Radiobrás in EBC, including the renewal of professionals through public competition and the redefinition of parameters of professional performance. However, it is still possible to observe in journalistic programming the need for a concept of the role of journalism in all of EBC’s activities and its effective contribution in fulfilling the promises related to citizenship aimed at the principles of the company.

If the current stage of public service broadcasting was no longer encouraging, now even more can be feared for the future. In terms of public policies, there is no sign that the Brazilian federal government will promote changes to reduce the asymmetries of power (in terms of budget, equipment, audience, etc.) between public and private broadcasters; on the contrary, there is not even a recognition that public communication is important for Brazilian society and represents a conquest of citizenship.

CULTURE AND IDENTITY OF PORTUGUESE EXPRESSION

In an article published in 1997, Dave Atkinson explains that the first reason for public service broadcasting was technical (Atkinson, 1997, p. 19). Today, however, in the complex media system developed in the meantime, the reasons that may still support an idea of public service for media are essentially cultural. In addition to the need to ensure an array of services and products that are not in line with economic imperatives, the public service media are expected to contribute to the social and cultural development of the countries they represent⁹. Notwithstanding the different experiences of Portugal and Brazil, whose media systems are, after all, so different, at least one reason justifies

⁹ This is the particular emphasis of the project “Communication Policies, Public Broadcasting and Citizenship: Subsidies for the Sociocultural Development of Portugal and Brazil,” developed by the Communication and Society Research Centre of the University of Minho and by the Faculty of Communication of the University of Brasília, funded by FCT and Capes.

the comparative approach that was tested in this article: defending a cultural function of approximation between the two countries. In addition to all of the motives of principle attributed to the defence of public service media, the promotion of cultural practices of Portuguese expression and the strengthening of intercultural ties, together with the need to promote a more committed citizenship, are today some of the main arguments that underpin the insistence on a public communication system. Finally, public service media is currently being asked to safeguard the national identity(ies) of the dangers that globalisation can represent to cultural diversity. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Atkinson, D. (1997). Overview of a crisis. In D. Atkinson, & M. Raboy (Eds.), *Public service broadcasting: the challenges of the twenty-first century* (pp. 19-30). Paris: Unesco.
- Cádima, F. R. (2012). A relegitimação do serviço público de televisão em Portugal no contexto de hiperfragmentação da oferta. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 25-33.
- Guazina, L. S. & Paulino, F. O. (Eds.) (2015). *Relatório final do monitoramento EBC-UnB*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Hendy, D. (2013). *Public service broadcasting*. London: Palgrave Macmillan.
- Mancini, P. & Hallin, D. (2012). Some caveats about comparative research in media studies. In H. A. Semetko, & M. Scammell (Eds.), *Handbook of political communication* (pp. 509-517). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Oliveira, M. & Paulino, F. O. (2012). O ombudsman nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 75-84.
- Paulino, F. O. & Oliveira, M. (2014). Ombudsmen in the Brazilian and Portuguese media: a reflection on the activities developed between 1989 and 2013. *Brazilian Journalism Research*, 58-75.
- Pinto, M. (2005). Serviço público - uma perspectiva. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 11-21). Porto: Campo das Letras.
- Santos, S. C. (2013). *Os média de serviço público*. Covilhã: Livros LabCom.
- Sousa, H. & Santos, L. A. (2005). RTP e serviço público: um percurso de inultrapassável dependência e contradição. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre serviço público* (pp. 61-80). Famalicão: Campo das Letras.
- Torres, E. C. (2011). *A televisão e o serviço público*. Lisboa: FFMS/Relógio d'Água.

OTHER REFERENCES

- DOU/1988, de 5 de outubro, República Federativa Brasileira [Constituição da República Federativa Brasileira]
- Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto, República Portuguesa [Constituição da República Portuguesa].

Lei nº 27/2007, de 30 de julho, República Portuguesa.

Lei nº 54/2010, de 24 de dezembro, República Portuguesa.

Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, República Federativa Brasileira.

Resolução da Assembleia da República nº 37/2007, de 20 de agosto, República Portuguesa.

BIOGRAPHICAL NOTES

Fernando Oliveira Paulino is Professor and Director of the Faculty of Communication at the University of Brasília; he is researcher at the Laboratory of Communication Policies of the same university of Director of International Relations of ALAIC, the Latin-American Association of Researchers on Communication.

Email: paulino@unb.br
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte
Brasília-DF, 70910-900, Brasil

Liziane Guazina is Professor and Vice-Director of the Faculty of Communication at the University of Brasília, where she coordinates the Nucleus of Studies on Media and Politics. She is member of the Research Group on Culture, Media and Politics and works on media and politics, political journalism and public communication.

Email: guazina@unb.br
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte
Brasília - DF, 70910-900, Brasil

Madalena Oliveira is Associate Professor at the Institute of Social Sciences and integrated researcher of the Communication and Society Research Centre at the University of Minho; she is vice-president of Sopcom, the Portuguese Association of Communication Sciences and works on radio and sound, journalism and languages and communication policies.

Email: madalena.oliveira@ics.uminho.pt
Instituto de Ciências Sociais
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

* Submitted: 15-03-2016

* Accepted: 15-04-2016

DIREITO, SOCIEDADE E COMUNICAÇÃO: UM EXAME DO ANTEPROJETO DE LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano & Tatiana Stroppa

Resumo

Este artigo contextualiza a dinâmica dos movimentos sociais pela democratização da mídia no Brasil contemporâneo, que culminou na formulação de um anteprojeto de lei que, desde o ano de 2012, busca coletar 1,4 milhão de assinaturas para ingressar no Parlamento como projeto de lei de iniciativa popular. Analisamos os pontos fortes e aspectos potencialmente controversos do anteprojeto, à luz de dois critérios: um determinado pela normatividade existente em função do arcabouço constitucional brasileiro, e outro trazido pela comparação com os aspectos normativos existentes na União Europeia. De forma geral, o anteprojeto pode ser caracterizado por inovações relevantes, mas imprecisões conceituais e impactos potenciais de complexa administração, que devem enfrentar grande resistência de setores hegemônicos, podem dificultar o suporte a artigos específicos, tanto na fase de busca de assinaturas quanto em uma eventual tramitação no Parlamento.

Palavras-chave

Regulação de mídia; radiodifusão; projeto de lei; participação política

INTRODUÇÃO

O percurso de fortalecimento dos movimentos sociais pela democratização das comunicações no Brasil teve, em dezembro de 2009, um ponto crucial com a realização da Conferência Nacional de Comunicação, promovida pelo Ministério das Comunicações. Ainda na esteira do processo desencadeado pela conferência, a campanha “Para expressar a liberdade”, lançada em agosto em 2012 e liderada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), busca 1,4 milhão de assinaturas para sustentar a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular à Câmara dos Deputados para a regulação da matéria.

Após dois anos de seu lançamento, a coordenação da campanha estima que já foi possível coletar cerca de 150 mil assinaturas, ou seja, pouco mais de 10% do total pretendido¹. Se mantido o ritmo, serão necessários outros nove anos para a consecução de sua meta, prazo não necessariamente compatível com as crescentes demandas sociais sobre o tema.

Este artigo contextualiza a formulação do anteprojeto de lei da mídia democrática e indica seus pontos fortes e aspectos potencialmente controversos, à luz de dois critérios: um determinado pela normatividade existente em função do arcabouço constitucional brasileiro, e outro trazido pela comparação com os aspectos normativos existentes na

¹ Segundo Bia Barbosa, secretária de Comunicação do FNDC, em entrevista concedida em 28.10.2014.

União Europeia, considerada aqui como referência em função de seu significativo avanço na obtenção de consenso social pela regulação de mídia. O objetivo é apresentar um balanço entre fatores que podem contribuir para fazer avançar a obtenção de apoio ao anteprojeto, e fatores que podem retardá-lo.

De forma geral, o anteprojeto pode ser caracterizado por inovações oportunas e relevantes diante do cenário constitucional brasileiro e das recomendações vigentes no contexto europeu. Mas imprecisões conceituais e impactos potenciais de complexa administração, que devem enfrentar enorme resistência de setores hegemônicos, podem dificultar o suporte a artigos específicos, tanto na fase de busca de assinaturas quanto em uma eventual tramitação no Parlamento, se a campanha for bem-sucedida e a proposta ingressar na Casa como projeto de lei iniciativa popular.

Em função de seu propósito, o artigo está dividido em três etapas. A primeira oferece breves teorizações fundamentais. A segunda analisa os seis capítulos do anteprojeto de lei em relação aos princípios normativos selecionados e indica pontos em aberto. Na terceira, breves conclusões sintetizam as contribuições do texto ao avanço do conhecimento sobre as propostas decorrentes da mobilização social em torno da democratização da comunicação no Brasil.

TEORIZAÇÕES PERTINENTES

É típica do sistema jurídico brasileiro a constitucionalização de políticas públicas. A Carta “contém normas ditas ‘programáticas’ – isto é, normas que preveem objetivos a serem alcançados por meio de políticas públicas [...] e comandos que explicitam valores a serem perseguidos pelo legislador infraconstitucional” (Coutinho, 2013, p. 190). Ao lastrear a definição de tarefas, a divisão de competências e a articulação das relações jurídicas dentro do próprio setor público ou fora dele, o Direito estabelece o arranjo institucional das políticas públicas.

A Constituição (1988) determina direitos relacionados à liberdade de expressão, de informação, de opinião, de criação artística, a preservação do sigilo da fonte e o direito de resposta e afirma a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão, de modo a estabelecer as linhas gerais do arranjo institucional relativo às políticas públicas de comunicação social. O quadro se completa com os artigos 220 a 224, que são vocalizadores de demandas e objetivos a serem alcançados via políticas públicas da área: liberdade de manifestação do pensamento, de criação, expressão e informação; proibição de censura, monopólios e oligopólios; prioridade na produção e programação das emissoras de rádio e TV para finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, para a promoção da cultura nacional e regional.

Mas vários temas constitucionalmente previstos dependem de regulação via legislação infraconstitucional, em particular no campo da comunicação, que requer a edição de dispositivos para matérias legais que incluem: 1. Diversões e espetáculos públicos, que devem se sujeitar à classificação indicativa e divulgar informações sobre seu conteúdo, as faixas etárias a que não se recomendam, e locais e horários adequados de

apresentação; 2. Mecanismos que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defender de programas que contrariem valores éticos e sociais, e da propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente; 3. Propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias; 4. Regionalização da produção cultural, artística e jornalística; 5. Meios de radiodifusão; 6. Participação de capital estrangeiro na propriedade de empresas da área; 7. Criação do Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Destas sete exigências constitucionais, apenas três foram regulamentadas: a lei 9.294/1996 restringe a propaganda de tabaco e bebidas; a lei 10.610/2002 permite a participação de capital estrangeiro em até 30% do capital das empresas da área; e a lei 8.389/1991 criou o Conselho de Comunicação Social. E, das três regulamentadas, uma ainda não gerou as consequências esperadas, já que o Conselho de Comunicação Social não tem apresentado uma atuação efetiva (Simis, 2010). Oligopólios e monopólios seguem intocados, no topo de um longo percurso no qual as concessões foram moeda de troca para conquista de apoio político, conforme largamente documentado (Intervozes, 2008; Lima, 2011; Pieranti, 2006; Pieranti & Martins, 2008; Ramos & Santos, 2007). Isso a despeito da farta evidência dos impactos positivos da regulação de mídia para o fortalecimento da democracia, originados inclusive da Organização das Nações Unidas através da Unesco (Mendel & Salomon, 2011a, 2011b; Unesco, 2010).

Diante da escassez regulatória da comunicação, aparatos, instituições e instrumentos de defesa dos direitos humanos são eventualmente empregados no Brasil como solução substitutiva por setores que atuam na proteção contra conteúdos midiáticos. Este foi o caso, por exemplo, do caso histórico da suspensão da programação de uma emissora de TV aberta em 2005 e consequente imposição, pelo Ministério Público Federal, da exibição de programas educativos produzidos por organizações sociais, como punição à emissora pela veiculação regular de um programa considerado uma violação de direitos fundamentais (Intervozes, 2007).

A primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, trouxe metas para os direitos civis e políticos. A segunda versão, de 2002, incluiu direitos econômicos, sociais e culturais. A terceira, de 2009, amplia o escopo em direção à consolidação das disposições políticas sobre o tema: apesar de editados em governos diferentes, os planos podem ser considerados, “antes de medidas governamentais, políticas de Estado” (Adorno, 2010, p. 9), o que ainda lhes confere constitucionalidade, conforme Piovesan (2010).

A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, em sua Diretriz 22, Eixo V (Educação e Cultura em Direitos Humanos), propõe ao Estado o objetivo estratégico de “promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos”, através da “criação de marco legal, nos termos do artigo 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados”, conforme Decreto 7.037 (2009).

O Plano contribui para ocupar um vazio denunciado por instituições como partidos políticos e confederações de trabalhadores nos termos de Ações Diretas de

Inconstitucionalidade por Omissão almejando a declaração, pelo Supremo Tribunal Federal, de inconstitucionalidade da omissão do Congresso Nacional em não legislar sobre as matérias constantes em artigos constitucionais sobre a matéria². Persiste a demanda por uma nova lei geral para as comunicações no Brasil, a fim de substituir o obsoleto Código Brasileiro de Telecomunicações – lei 4.117/1962.

Este cenário corrobora a pertinência da proposta de criação de um marco legal, como ambiciona o anteprojeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica, que ainda se insere na recente trajetória de mobilização social e participação política intensificada pela 1ª Conferência Nacional de Comunicação, realizada pelo governo federal em dezembro de 2009, em Brasília.

Participaram 1.800 delegados, indicados em etapas estaduais preparatórias, representando organizações da sociedade civil empresarial (40% do total), da sociedade civil não empresarial (40%) e das três esferas de governo (20%) (Ministério das Comunicações, 2010). Os setores que militam pela democratização da comunicação esperavam que suas propostas fossem incorporadas ao processo de formulação de políticas públicas, o que ainda não ocorreu (Dantas & Neiva, 2014).

A intensificação das reivindicações de participação também é indicada pela composição progressiva de conselhos estaduais de comunicação, que aos poucos contribuem para situar a área como objeto de política pública (Lima, 2013).

Neste sentido, as pressões pela democratização na mídia no Brasil se inscrevem na trajetória de luta de movimentos sociais que ganharam força com a estabilidade democrática e passaram a comportar uma pluralidade de bandeiras e a se exprimir por meio de identidades diversificadas, nem sempre organizadas com a unicidade típica dos movimentos das décadas de 1980 e 1990, mas também em busca de influência sobre o poder político (Gohn, 2014).

Os setores mobilizados por mudanças nas leis de mídia se organizam através de redes sociais que funcionam como formas de amplificação de suas visões sobre os problemas a serem enfrentados, em uma luta simbólica pela propagação de enquadramentos que sofre com os estereótipos usuais em um país de redemocratização recente, no qual a censura foi exercida pelo Estado e a liberdade de empresa toma o lugar da liberdade de imprensa (Carlos, 2011; Leal Filho, 2006; Nunes, 2013).

Além disso, cabe realçar que a busca por um ambiente que assegure a pluralidade de fontes de informação e de opinião e que combata a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos tem sido constante na agenda de países da América Latina cujos governos têm buscado a regulamentação da mídia.

Nesse cenário, a aprovação, na Argentina, da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (Lei nº 26.522, de outubro de 2009), conhecida como *Ley de Medios*, é um exemplo expressivo. A lei estabelece a regulação, a fiscalização, o fomento e a diversificação das atividades informativas e culturais, coibindo monopólios e oligopólios ao fixar quem pode ser concessionário de emissoras de rádio e de televisão e quais são os

² A tramitação das ações, movidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade e pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), pode ser consultada em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4003096>.

limites para o número de licenças controladas por um único grupo e os limites de propriedade cruzada de meios (Lima, 2014; Moraes, 2014).

A *Ley de Medios* teve a constitucionalidade de seus artigos 41 e 45, 48 e 161 questionada na Justiça pelos grupos econômicos mais duramente afetados pelas modificações legais. Tais artigos dispõem, respectivamente, sobre: transferência das concessões; a multiplicidade de concessões; impossibilidade de se evocar o “regime de multiplicidade de concessões” e a obrigatoriedade de adequação à lei por parte daqueles grupos já detentores de concessões. Em outubro de 2013, a Suprema Corte Argentina declarou a constitucionalidade de todos os artigos questionados na ação (Lima, 2014).

Além da *Ley de Medios*, devem ser incluídas, como instrumentos de combate à concentração da propriedade dos meios de comunicação no setor privado aprovados nos últimos 15 anos, a Lei Orgânica de Comunicação do Equador, de junho de 2013, a Lei Orgânica de Telecomunicações da Venezuela, aprovada em março de 2000, a Lei Geral de Telecomunicações, Tecnologias de Informação e Comunicação da Bolívia, de agosto de 2011, e as Leis de Radiodifusão Comunitária e de Serviços Audiovisuais aprovadas em dezembro de 2013 no Uruguai. Esta lista deveria seguir com outros exemplos, mas isto excederia os propósitos do presente artigo.

CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO ANTEPROJETO DE LEI

A campanha “Para expressar a liberdade” é apresentada em sua página web oficial como “iniciativa de centenas de entidades da sociedade civil que acreditam que uma nova lei geral de comunicações é necessária” (FNDC, 2012). A iniciativa da campanha é do FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, criado em 1991 como movimento social e institucionalizado em 1995 (FNDC, 2014a). Na página www.paraexpressarliberdade.org.br há informações sobre como contribuir com a divulgação. Em outubro de 2014, havia 25 pontos de coleta de assinaturas para o anteprojeto de lei em seis Estados e no Distrito Federal, em sua maioria sedes de sindicatos, mas também TVs e associações comunitárias, livrarias e bares. Mas na página também está disponível um “kit coleta”, para voluntários em geral buscarem adesão em quaisquer espaços públicos ou privados (FNDC, 2014b).

Segundo o artigo 61 da Constituição Federal do Brasil:

a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Constituição Federal, 1988).

Em agosto de 2014, o número de eleitores no país era de 142.822.046, o que requer a coleta de 1,42 milhão de assinaturas para uma proposta ingressar na Câmara através deste dispositivo, respeitadas as demais exigências de proporcionalidade territorial (TSE, 2014).

O anteprojeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica objetiva regulamentar os artigos 5, 21, 22, 220 a 224 da Constituição Federal, e está estruturado em seis capítulos, a saber: 1. Definições sobre o objeto da lei; 2. Princípios e objetivos da comunicação social eletrônica; 3. Organização dos serviços e estabelecimento de critérios de outorga; 4. Mecanismos para impedir a concentração no setor; 5. Mecanismos de incentivo à diversidade; 6. Definição de órgãos reguladores e criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação.

Do anteprojeto verifica-se uma tentativa de unificação da legislação relacionada à comunicação social. Percebe-se a intenção de regular a comunicação pelo objeto, independente do meio. Essa conclusão se extrai da leitura e interpretação de seu artigo 2º, inciso I, do capítulo 1, que define comunicação social eletrônica como toda “atividade de telecomunicação ou de radiodifusão que possibilitem a entrega de programação audiovisual ou de rádio em qualquer plataforma” (FNDC, 2014b), não havendo distinção em relação ao meio de transmissão.

Esta inovação é relevante porque abole do sistema jurídico brasileiro a diversidade de leis regulamentadoras da matéria, problema apontado pela literatura, que decorreria da “separação (...) entre o direito das telecomunicações e o direito da radiodifusão”, segundo Sundfeld (2004, pp. 115-116). Normas constitucionais, Ministério das Comunicações, Congresso Nacional e o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 se sobrepõem em um cenário ao qual a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações sobreveio com a gestão técnica do espectro e das estações. “Há (...) autonomia institucional e normativa da regulação da radiodifusão relativamente à de telecomunicações: leis e estruturas de mercado diferentes, concepções jurídicas incompatíveis, autoridade reguladora distinta, etc”, para Sundfeld (2004, pp. 115-116), o que compõe um ambiente regulatório incompatível com a convergência e a digitalização de serviços.

A necessidade de regular a atividade da comunicação social pelo conteúdo se deve ao fato de que, como indica Cordeiro (2004, p. 12), “na radiodifusão tradicional, na efectuada por cabo, por satélite ou pela Internet (...), estamos, em todas elas, perante modalidades de uma mesma realidade, havendo variações meramente quantitativas”.

No âmbito da União Europeia, a regulação assume o mesmo pressuposto, de acordo com a Diretiva 2010/13. Para “evitar distorções da concorrência, aumentar a segurança jurídica (...) e facilitar a criação de um espaço único da informação”, torna-se necessária a aplicação de um “conjunto mínimo de regras coordenadas” a todos os serviços de “comunicação social audiovisual, tanto à radiodifusão televisiva (...) como aos serviços de comunicação social audiovisual a pedido (...)” (Directiva, 2010/13, p. 95/2), ou seja, o que no Brasil se considera serviço especializado *on demand*, seja ele comercializado por radiodifusão, cabo ou internet, segundo os *considerandos* 11 e 27 da Diretiva.

A inovação do capítulo 2 reside na definição, via lei infraconstitucional, dos conceitos relacionados à complementaridade da radiodifusão, em sistema privado, público e estatal. A carência de regulação e conseqüente indefinição legal desses conceitos podem gerar insegurança jurídica. O anteprojeto de lei, se aprovado, supriria essa lacuna legal.

De acordo com o anteprojeto, o sistema tripartite seria assim definido: o sistema público compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário,

geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O sistema privado abrange as emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não. O sistema estatal abrange as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público.

A ideia de adoção do sistema tripartite nas concessões de rádio e TV foi concebida durante o processo constituinte (1987-1988). O relatório da Comissão Temática da Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e Comunicação já sustentava que o comando estatal das atividades privadas, que vigorou no Brasil no período autoritário, deveria ser superado, uma vez que “o País pretendeu fazer um desenvolvimento capitalista rápido, conseguiu, porém, contra o seu povo, à custa do seu povo”. Nesse percurso, teria surgido a “destinação praticamente exclusiva dos meios de comunicação social a instituições do capital” com “cerca de 95% das concessões em mãos do capital e perto de 5% em mãos do Estado”, e assim protestava o relator da comissão: “ora, uma democracia não possui apenas o capital e o Estado como instituições sociais” (SEEP, 2008, p. 178).

Ademais, o capítulo 2 apresenta-se coerente com as determinações vigentes na União Europeia. “Os serviços de comunicação social audiovisual são, simultaneamente, serviços culturais e serviços económicos”, segundo os *considerandos* 5 e 8 da Diretiva 2010/13, que situa a “importância crescente de que se revestem para as sociedades, a democracia – garantindo designadamente a liberdade de informação, a diversidade de opiniões e o pluralismo dos meios de comunicação social” (Directiva, 2010/13, pp. 95/1) como justificativa para a aplicação de regras específicas àqueles serviços; torna-se fundamental evitar circunstâncias “que possam prejudicar a liberdade de circulação e de comércio das emissões televisivas ou que possam promover a criação de posições dominantes susceptíveis de conduzir a restrições ao pluralismo e à liberdade da informação (...)” (Directiva, 2010/13, pp. 95/2). Note-se que sob tais circunstâncias inclui-se a exploração majoritária da radiodifusão por um único sistema, seja ele estatal, público ou comercial. Ou seja, torna-se imprescindível, inclusive, a adoção de regulação adequada para impedir que o poder econômico seja o vetor predominante, sob risco de prejuízo à democracia.

O capítulo 3 inova ao atribuir competência à Anatel para concessão e administração de outorgas, além de gestão das licitações para concessão onerosa de frequências às operadoras de rede, e à Ancine (Agência Nacional do Cinema) para organizar e conduzir as licitações para outorga onerosa de programação a emissoras.

Observe-se que as agências reguladoras surgem em meados da década de 1990, com “a expansão do mercado liberal, representando uma consequência da redução do papel do Estado como operador executivo de serviços públicos” e visavam “desvincular

da política a tarefa de decidir e regulamentar” determinados setores da economia (Aguillar, 2006, p. 205).

As Emendas Constitucionais 8 e 9, respectivamente de 15 de agosto e de 9 de novembro de 1995, e as inovações legislativas, como a lei 9.472, de 16 julho de 1997, que criou a Anatel, visavam destruir a “rigidez do modelo burocrático consagrado pela Constituição de 1988” (Pacheco, 2006, p. 525). Tratava-se, portanto, de uma política de transferência da exploração de determinados serviços públicos para o setor privado, reservando-se ao Estado a função regulamentadora (Meirelles, 2010, p. 376). A transferência incluiu como supostos objetivos despolitizar as decisões, garantir maior autonomia de gestão e “maior eficiência na implementação de políticas públicas e uma melhor prestação de serviços públicos” (Sampaio, 2013, p. 142), além de proteger os consumidores dos serviços subjacentes ao âmbito operacional das agências reguladoras (Pacheco, 2006).

A atribuição de competências similares para dois órgãos da administração pública não parece ser razoável, pois repetiria o problema atual de dualidade nas atribuições do Ministério das Comunicações e da Anatel, conforme Sundfeld (2004), referido acima.

Ademais, pode-se considerar que retirar a competência do Ministério das Comunicações para as outorgas não seria salutar, uma vez que as outorgas e extinções de concessões de radiodifusão demandam “uma decisão política e discricionária, envolvendo o Chefe do Executivo e o Congresso Nacional” (Sundfeld, 2004, p. 116). Transferir essas atividades para a Anatel, agência reguladora criada para alegadamente despolitizar a gestão das políticas de concessão, poderia reiterar a influência privada sobre o processo, o que poderia ampliar a concentração de mercado.

O capítulo 4 do anteprojeto de lei estabelece mecanismos para impedir a concentração dos meios de comunicação. A despeito da regra constitucional que proíbe o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social (artigo 220, 5º), a regulação dos mercados no Brasil através de legislação ordinária é muito tímida, não havendo limitações legais em relação à propriedade dos meios de comunicação (Sankiewicz, 2011; Lima, 2012).

A única regulamentação infraconstitucional que trata do tema é o artigo 12, do Decreto-Lei 236 (1967), que impõe um número máximo de “10 estações radiodifusoras de som e imagem em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado”.

No anteprojeto, verifica-se a intenção de consolidar as poucas regras existentes na legislação brasileira, como o artigo 12 do Decreto-Lei 236/67, além de criar outras regras para se evitar a concentração no setor da comunicação, como é o caso da proibição de outorga para empresa que publique jornal diário, regra já prevista no artigo 2º, I, do projeto de lei 6.667/09, de autoria do deputado federal Ivan Valente.

Essas e outras regras previstas no texto do anteprojeto de lei determinarão a atuação dos órgãos reguladores, como serão os casos da Anatel e da Ancine, conforme mencionado acima, bem como do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, autarquia federal responsável por fiscalizar a livre concorrência nos mercados.

O capítulo 5 objetiva regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal, efetivando-se desta forma, pelo menos em termos legislativos, o texto constitucional e atingindo-se as metas do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Neste capítulo, duas importantes inovações jurídicas estão contempladas: direito de antena e regulamentação infraconstitucional do direito de resposta, incluindo-se neste caso o direito de resposta coletivo ou difuso.

O texto constitucional prevê o direito de resposta no artigo 5º, V, no entanto, não há regulamentação da matéria por lei infraconstitucional desde 2009, quando o Supremo Tribunal Federal declarou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 130, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), a não recepção pela Constituição da lei 5.250/67, conhecida como Lei de Imprensa, que regulamentava esse direito, criando-se com a decisão uma lacuna jurídica³.

Também há a previsão do direito de antena no artigo 17 da Constituição, que no entanto fica restrito aos partidos políticos. O projeto de lei amplia esse direito para grupos sociais, o que poderá sustentar a diversidade de manifestações na radiodifusão, e está em sintonia com as recomendações adotadas em âmbito internacional, conforme o artigo 28 da Diretiva 2010/13 da União Europeia:

(...) qualquer pessoa singular ou colectiva, independentemente da sua nacionalidade, cujos legítimos direitos, nomeadamente a sua reputação e bom nome, tenham sido lesados na sequência de uma alegação incorrecta feita durante uma emissão televisiva, deve beneficiar do direito de resposta ou de medidas equivalentes. (Directiva, 2010, pp. 95/2)

Ainda segundo o artigo 28 da Diretiva 2010/13 “os Estados-Membros assegurarão que o exercício efectivo do direito de resposta ou de medidas equivalentes não seja dificultado pela imposição de termos ou condições excessivos” (Directiva, 2010/13, pp. 95/2).

O capítulo 6 do projeto de lei prevê a criação do Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, além da possibilidade de Estados e municípios criarem “órgãos que auxiliem a efetivação dos princípios e objetivos da comunicação social eletrônica” (artigo 32, FNDC, 2014b). O dispositivo se coloca em linha com o contexto internacional de regulação da área, no qual se reconhece a necessidade de o poder público determinar regras claras de exploração da radiodifusão. A este respeito, a Comissão Europeia declara, na Diretiva 2010/13, *considerando* 14, seu compromisso com a criação e a manutenção de “um quadro coerente para o mercado interno dos serviços da sociedade da informação e dos serviços de comunicação social, através da modernização do enquadramento legal dos serviços audiovisuais” (Directiva, 2010/13, pp. 95/2).

Entre as atribuições do órgão regulador federal proposto pelo projeto de lei brasileiro, está a de “acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor, de forma a proteger e promover os princípios e objetivos da comunicação social eletrônica” (FNDC, 2014b). Permanece em aberto, aqui, quais são os critérios a serem adotados para o acompanhamento e a avaliação indicados, omissão que pode gerar

³ Em 11 de novembro de 2015 foi sancionada a lei 13.188 que dispõe sobre o direito de resposta. No entanto, a lei encontrava-se, no momento de conclusão deste artigo, sub judice tendo em vista ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas junto ao Supremo Tribunal Federal (ADI 5415 e 5436, as quais podem ser consultadas em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>).

resistência ao avanço do projeto. Se tais critérios forem definidos após a instalação do conselho, poderia ser esperada a criação de um contexto de atuação restrita para as emissoras, já que elas teriam apenas quatro entre 28 membros do órgão, segundo o artigo 29. Deve ser apontada, ainda, a existência de possíveis conflitos advindos da proposta de criação de um novo órgão regulador federal, já que a Constituição designa o Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional para a tarefa.

Por fim, cabe indicar quatro aspectos não abrangidos adequadamente ou não tratados pelo projeto de lei, a saber: a) educação para mídia; b) autorregulação; c) colocação de produto ou *merchandising*; d) regulação de publicidade.

a) Educação para mídia. Em seu artigo 26, o texto determina, à comunicação eletrônica, a “adoção de políticas de fomento à leitura e prática de críticas de comunicação” (FNDC, 2014b). Aparentemente, trata-se de uma tímida menção às práticas de educação para mídia, que não especifica o significado da criticidade necessária como parâmetro para ações educativas em âmbitos de ensino formal e não formal.

Em contraste, a Diretiva 2010/13 é explícita sobre o propósito da educação para mídia no contexto europeu. “A ‘educação para os media’ visa as competências, os conhecimentos e a compreensão que permitem aos consumidores utilizarem os meios de comunicação social de forma eficaz e segura”, segundo o *considerando* 47 (Directiva, 2010/13, p. 95/6). “As pessoas educadas para os media são capazes de fazer escolhas informadas, compreender a natureza dos conteúdos e serviços e tirar partido de toda a gama de oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias das comunicações” (Directiva, 2010/13, p. 95/6). Embora ainda haja aqui alguma polissemia, nota-se um detalhamento desejável ao tema, que poderia ser adotado no Brasil.

b) Autorregulação. O projeto de lei renuncia à possibilidade de fixar a obrigação de as mídias contarem com mecanismos de autorregulação, que têm sido vistos como capazes de antecipar e prevenir parte significativa dos conflitos decorrentes de infrações éticas, trazendo eficiência ao sistema como um todo e proporcionando economia de recursos do órgão regulador, que assim poderia se concentrar em casos nos quais a autorregulação se revelasse falha ou omissa (Puppis, 2008).

A autorregulação não substitui a ação regulatória do poder público, mas a complementa, como ocorre na União Europeia, em que a Diretiva 2010/13 assinala o papel de os Estados-membros reconhecerem, “de acordo com as suas diversas tradições jurídicas, o papel que pode desempenhar uma auto-regulação eficaz como complemento dos mecanismos legislativos, judiciais e/ou administrativos existentes”, de acordo com o *considerando* 44 (Directiva, 2010/13, p. 95/5). A complementaridade deve ser fixada em lei pelos países europeus, segundo a diretiva, gerando a chamada correção: “A co-regulação, na sua forma mínima, cria uma relação jurídica entre a auto-regulação e o legislador nacional” e “deverá permitir a possibilidade de intervenção estatal caso os seus objectivos não sejam atingidos”, conforme *considerando* 42 (Directiva, 2010/13, p. 95).

c) Colocação de produto ou *merchandising*. Este é mais um aspecto de elevada relevância ignorado pelo projeto de lei da mídia democrática. Embora seja absolutamente comum no Brasil a prática publicitária chamada no Reino Unido e nos Estados Unidos

de *product placement*, em Portugal de colocação de produto e no Brasil de *merchandising*, em que produtos de marcas à venda como bebidas, alimentos e roupas entram sorrateiramente em cenas de novelas, por exemplo, noutros pontos do planeta o quadro é distinto. A União Europeia indica que os países-membros não devem permiti-la. “A colocação de produto deveria, em princípio, ser proibida”, embora sejam possíveis exceções que viabilizem a exibição de programas produzidos fora do território europeu, segundo o *considerando* 92 (Directiva, 2010/13, p. 95/10). Mas “o patrocínio e a colocação de produto deverão ser proibidos nos casos em que influenciem o conteúdo dos programas de um modo que afecte a responsabilidade e a independência editorial do fornecedor do serviço de comunicação social”, conforme o *considerando* 93 (Directiva, 2010/13, p. 95/10). O princípio da separação deve ser respeitado nestes casos (*considerando* 81), baseado no suposto de que o público não pode ser levado a confundir-se entre um enredo ficcional e a realidade do apelo comercial da publicidade.

E, em uma tendência regulatória acentuada, “a colocação de temas está incluída nesses casos”, *considerando* 93 (Directiva, 2010/13, p. 95/10). Ou seja, o chamado *merchandising* social no Brasil, em que as emissoras se veem no direito de incluir de forma velada mensagens políticas sob os enredos de novelas, deve ser proibida pelos países europeus, sob o argumento de que tanto produtos quanto ideias devem ser assumidos enquanto tais e tratados devidamente: os produtos são sujeitos às regras de regulação e autorregulação da publicidade, e as ideias devem ser manipuladas explicitamente em conformidade com os princípios de imparcialidade e exatidão jornalísticas.

d) Regulação de publicidade. No Brasil, predomina a autorregulação publicitária de bebidas com baixo teor alcoólico (até 13 graus Gay Lussac, segundo a lei 9294/96), ao passo que na União Europeia a Directiva 2010/13 determina que os países-membros adotem medidas para restringir sua publicidade. “A publicidade televisiva (...) não deve associar o consumo de álcool a uma melhoria do rendimento físico ou à condução de veículos automóveis”, segundo o artigo 22, “não deve criar a impressão de que o consumo de álcool favorece o sucesso social ou sexual” e “não deve sugerir que as bebidas alcoólicas são dotadas de propriedades terapêuticas ou têm efeito estimulante, sedativo ou anticonflitual” (Directiva, 2010/13, p. 95/19).

A publicidade infantil também é objeto da Directiva 2010/13, que em seu artigo 9 considera “inadequada” a “comunicação comercial audiovisual (que) acompanhe ou esteja incluída em programas infantis, relativa a alimentos e bebidas que contenham nutrientes e substâncias (...) cuja presença em quantidades excessivas no regime alimentar não é recomendada” (Directiva, 2010/13, p. 95/16).

No Brasil, diante da ausência de leis específicas sobre o tema, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou em março de 2014 a Resolução 163, segundo a qual “considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço” (Conanda, 2014), utilizando artifícios típicos do universo infantil, como músicas, linguagem, adereços, personagens de desenho etc. A reação à Resolução 162 veio na forma de uma nota pública assinada pelas associações

brasileiras de anunciantes, agências de publicidade, radiodifusores, editores de jornais e revistas, que afirma ser o Congresso Nacional o único foro legítimo para legislar sobre a matéria (ANER, 2014).

Frente a este impasse, o projeto de lei de mídia democrática teria um importante papel regulatório a cumprir. Ressalve-se, no entanto, que sua formulação pelo FNDC é anterior ao desdobramento liderado pelo Conanda. Isto indica como o rápido fluxo dos acontecimentos pode contribuir para relativizar a relevância de um projeto que dependa da coleta de 1,4 milhão de assinaturas para ingressar na pauta legislativa.

CONCLUSÕES

Este artigo examinou um dos produtos da dinâmica de organização dos movimentos sociais em defesa da democratização das comunicações no Brasil contemporâneo, qual seja, a campanha “Para expressar a liberdade”, lançada em agosto em 2012 com o propósito de obter 1,4 milhão de assinaturas para sustentar um anteprojeto de lei de iniciativa popular a ser apresentado à Câmara dos Deputados com o objetivo de propor formas específicas de regulação da área.

Como parâmetros de apreciação do anteprojeto, foram empregados o arcabouço normativo presente na Constituição Federal e a referência internacional trazida pela Diretiva 2010/13, que regula a matéria no âmbito da União Europeia.

Os resultados da análise do projeto sugerem que as inovações propostas são oportunas e poderiam promover modificações necessárias ao cenário legal brasileiro, considerando-se os contextos normativos nacional e internacional.

No entanto, imprecisões conceituais, artigos capazes de gerar profundas transformações na relação de forças no mercado brasileiro das comunicações e desdobramentos posteriores à formulação do texto podem contribuir para gerar resistências ao avanço do projeto, que possivelmente por esta razão caminhe ainda lentamente em busca de apoio da sociedade brasileira.

As insuficiências indicadas podem ser enfrentadas nas arenas deliberativas do Congresso Nacional, uma vez concluída, mesmo que no longo prazo, a fase de coleta de assinaturas. O anteprojeto se apresenta bem-sucedido ao trazer o tema ao escrutínio público e mobilizar setores diversos – o que, para os movimentos sociais situados em um país no qual a tradição de engajamento político se encontra ainda em construção, não é um passo que possa ter sua relevância ignorada. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, S. (2010). História e desventura: o III Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos*, 86, 5-20.
- Aguillar, F. H. (2006). *Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas.
- Carlos, E. (2011). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 19(39), 153-166.

- Cordeiro, P. J. F. (2004). *Direito de autor e radiodifusão: um estudo sobre o direito de radiodifusão desde os primórdios até à tecnologia digital*. Coimbra: Almedina.
- Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In E. Marques & C. A. P. de Faria (Eds.), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar* (pp. 181-200). São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Dantas, M. & Neiva, A. (2014). Da Confecom ao PNBL: balanço e perspectivas do debate sobre Comunicações no Brasil. In M. Dantas (Ed.), *Avances en los Procesos de Democratización de la Comunicación en America Latina* (pp. 167-190). Buenos Aires: CLACSO.
- Gohn, M. G. (2014). A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, 27(71), 431-441.
- Leal Filho, L. (2006). *TV sob controle: a resposta da sociedade ao poder da televisão*. São Paulo: Summus.
- Lima, V. A. (2011). *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus.
- Lima, V. A. (2012). *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo: Publisher Brasil.
- Lima, V. A. (2013). *Conselhos de comunicação social: a interdição de um instrumento da democracia participativa*. Brasília: FNDC.
- Lima, V. A. (2014). *Para garantir o direito à comunicação: a Lei Argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Meirelles, H. L. (2010). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Mendel, T. & Salomon, E. (2011a). O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. *Série Debates CI Unesco*, 7, 1-78. Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>.
- Mendel, T. & Salomon, E. (2011b). Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão. *Série Debates CI Unesco*, 8, 1-19. Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>.
- Moraes, D. (2014). Batalhas pela diversidade: o que aprender com as experiências latino-americanas. In V. A. Lima, J. Guimarães & A. P. Amorim (Eds.), *Em Defesa de uma Opinião Pública Democrática: Conceitos, Entraves e Desafios* (pp. 219-237). São Paulo: Paulus.
- Nunes, J. H. (2013). Interacionismo simbólico e movimentos sociais: enquadrando a intervenção. *Sociedade e Estado*, 28(2), 257-277.
- Pacheco, R. S. (2006). Regulação no Brasil: desenho das agências e forma de controle. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, 40(4), 523-543.
- Pieranti, O. P. (2006). Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula. *Lua Nova*, 68, 91-121.
- Pieranti, O. P. & Martins, P. E. M. (2008). Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, 42(2), 303-325.
- Piovesan, F. (2010). A constitucionalidade do PNDH-3. *Revista Direitos Humanos*, 5, 12-16.
- Puppis, M. (2008). National media regulation in the era of free trade: the role of global media governance. *European Journal of Communication*, 23(4), 405-424.
- Ramos, M. C. O. & Santos, S. (Eds.) (2007). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus.

- Sampaio, P. S. (2013). A independência real das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, 5(1), 135-174.
- Sankiewicz, A. (2011). *Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação*. São Paulo: Saraiva.
- SEEP, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Secretaria de Anais. (2008). *Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília.
- Simis, A. (2010). Conselho de comunicação social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(72), 59-174.
- Sundfeld, C. A. (2004). A regulação das telecomunicações: papel atual e tendências futuras. In M. Figueiredo (Ed.), *Direito e Regulação* (pp. 11-122). São Paulo: Malheiros.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- ANER, Associação Nacional de Editores de Revistas et al. (2014). Nota pública: publicidade infantil. Retirado de <http://aner.org.br/nota-publica-publicidade-infantil/>
- Brasil (2010). Constituição da República Federal. Brasília, DF. Retirado de http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf
- Conanda, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2014). Resolução 163, de 13 de março de 2014. Retirado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=268725>.
- Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, República Federativa do Brasil. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Decreto-lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, República Federativa do Brasil. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Delo236.htm
- Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, República Federativa do Brasil, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm
- Directiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010. Retirado de <http://www.gmcs.pt/ficheiros/pt/directiva-201013ue.pdf>
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. (2012). Apresentação. Retirado de <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/quem-somos/apresentacao>.
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. (2014a). Quem somos. Retirado de <http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>.
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. (2014b). Projeto de lei. Retirado de <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/index.php/2013-04-30-15-58-11>.
- Intervozes, Coletivo Brasil de Comunicação Social. (2007). A sociedade Ocupa a TV: O Caso Direitos de Resposta e o Controle Público da Mídia. São Paulo. Retirado de <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interlivo05asotvdr>.
- Intervozes, Coletivo Brasil de Comunicação Social. (2008). *Dossiê Violações do Direito à comunicação*. Brasília, DF.

Ministério das Comunicações. (2010). Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. (2014). Estatísticas de eleitorado / Evolução do eleitorado. Retirado de <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>.

Unesco (2010). Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília. Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Danilo Rothberg é livre-docente em Sociologia da Comunicação pela Unesp (Universidade Estadual Paulista). É professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Unesp e pesquisador visitante em King's College London e Open University (Reino Unido).

E-mail: danroth@uol.com.br

Universidade Estadual Paulista – UNESP

Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC, Departamento de Ciências Humanas

Av. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01

Bauru-SP, 17033-360, Brasil

Carlo José Napolitano é doutor em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras da Unesp/Araraquara, Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino de Bauru. Docente do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Pós-doutorando no Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

E-mail: carlonapolitano@faac.unesp.br

Universidade Estadual Paulista – UNESP

Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC, Departamento de Ciências Humanas

Avenida Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, Vargem Limpa

Bauru-SP, 17033-360, Brasil

Tatiana Stroppa é doutoranda em Direito e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação stricto sensu – Instituição Toledo de Ensino (2006). Atualmente é professora de Direito Constitucional e de Direito Processual Constitucional do Curso de Direito e da Pós-Graduação Lato Sensu do Centro Universitário de Bauru (ITE-SP). Advogada.

Email: tatianastroppa@hotmail.com.

Centro Universitário de Bauru (ITE) – Praça IX de Julho, 1-51, Vila Pacífico

Bauru-SP, 17050-790, Brasil

* **Submetido: 13-03-2016**

* **Aceite: 12-04-2016**

LAW, SOCIETY AND COMMUNICATIONS: ASSESSING THE AGENDA INITIATIVE OF DEMOCRATIC MEDIA IN BRAZIL

Danilo Rothberg, Carlo José Napolitano & Tatiana Stroppa

Abstract

This article analyzes the dynamics of social movements for democratization of the media in contemporary Brazil, which culminated in the formulation of a proposed law that since the year 2012 has been seeking to collect the 1.4 million signatures it needs to be submitted to the parliament as an agenda initiative. We analyze the strengths and potentially controversial aspects of the proposed law according to two criteria: one determined by the existing normativity given by the Brazilian constitutional framework, and another brought by the comparison with normative aspects existing in the European Union. In summary, the proposed law can be characterized by significant innovations. However, conceptual inaccuracies and potential impacts difficult to be addressed, which could meet great resistance from hegemonic sectors, may hinder support for specific items, both in the phase of seeking support and in the legislative process.

Keywords

Media regulation; broadcasting; agenda initiative; political participation

INTRODUCTION

The path to the strengthening of social movements for the democratization of communications in Brazil had, in December 2009, a crucial point with the completion of the National Conference of Communications, organized by the Ministry of Communications. Following the process ignited by that conference, the campaign “For freedom of expression”, launched in August 2012 and led by the National Forum for the Democratization of Communication, is still seeking to collect 1.4 million signatures to back the proposition of an agenda initiative to the House of Representatives on the regulation of the issue.

Two years after launch, the campaign coordination estimates that it was already possible to collect about 150,000 signatures, corresponding to slightly more than 10% of the expected total¹. Once this pace continues, it will take nine years to achieve the goal, a length of time which may not be necessarily compatible with the increasing social demands on the subject.

This article contextualizes the formulation of the proposed law of democratic media and indicates its strengths and potentially controversial aspects in the light of two criteria: one determined by existing normativity according to the Brazilian constitutional framework, and another brought by the comparison with normative aspects existing in the European Union, seen here as a reference due to its significant progress in achieving

¹ According to Bia Barbosa, communication secretary of the National Forum for the Democratization of Communication, in an interview on 28.10.2014.

social consensus for media regulation. The goal is to provide a balance between factors that can contribute to foster support for the initiative, and factors that can slow it down.

In summary, the proposed law can be characterized by well-timed, relevant innovations, considering the Brazilian constitutional settings and the existing recommendations in the European context. However, conceptual inaccuracies and potential impacts difficult to be addressed, which could face enormous resistance from hegemonic sectors, may hinder support for specific items, both in the phase of seeking support and in the legislative process, once the campaign succeeds and the proposal reaches the House as an agenda initiative.

The article is divided into three parts. The first provides the fundamentals of the theoretical background. The second looks into the six chapters of the proposed law in relation to the selected normative principles and indicates open questions. In the third, conclusions summarize the contributions to the advancement of knowledge on the proposals arising from the social mobilization around the democratization of communications in Brazil.

RELEVANT THEORETICAL INPUTS

The constitutionalization of public policies is typical of the Brazilian legal system. The Constitution “contains standards called ‘programmatic’ – that is, rules that provide for objectives to be achieved through public policies [...] and commands that explicit values to be pursued by the infra-constitutional legislator” (Coutinho, 2013, p. 190). When supporting the assignment of responsibilities, the division of competences and the articulation of legal relations within the public sector or outside it, the law establishes the institutional arrangement for public policies.

The Constitution (1988) determines rights covering freedom of expression, information, opinion, artistic creation, confidentiality of sources and the right of reply. Besides, it fixes the exclusive competence of the federation to legislate on broadcasting, in order to lay down the grounds of the institutional arrangement to media public policies. The framework is completed by the articles 220-224, which express demands and objectives to be achieved through the public policies of this field: freedom of thought, creation, expression and information; prohibition of censorship, monopolies and oligopolies; priority in the production and programming of radio and television for educational, artistic, cultural and informative ends, and for the promotion of national and regional culture.

But several issues included in the Constitution depend on regulation via infra-constitutional legislation, particularly in the field of communication, which requires attention to legal matters that include: 1. Public amusements and spectacles, which must be subjected to age rating and disclose information on its content, age groups not suited, and appropriate places and times of exhibition; 2. Mechanisms to enable people and families to protect themselves against programs contrary to ethical and social values, and advertising of products, practices and services harmful to health and the environment; 3. Advertising of tobacco, alcohol, pesticides, drugs and therapies; 4. Regionalization of

cultural, artistic and journalistic production; 5. Broadcasting media; 6. Share of foreign capital in the ownership of media companies; 7. Creation of the Media Council, an advisory section of the National Congress.

Three of these seven constitutional tenets were further regulated: the law 9.294/1996 restricts tobacco and alcohol advertising; the law 10.610 / 2002 allows foreign investment to take over up to 30% of the control of companies in the area; and the law 8.389/1991 created the Media Council. One of these three regulations has not generated the expected consequences yet, since the Media Council has not been showing an effective performance (Simis, 2010). Oligopolies and monopolies remain untouched, in the wake of a long way in which broadcasting licenses were a bargaining chip for gaining political support, as widely documented (Intervozes, 2008; Lima, 2011; Pieranti, 2006; Pieranti & Martins, 2008; Ramos & Santos, 2007). This goes on despite the abundant evidence of the positive impact of media regulation to strengthen democracy, coming from sources which include the United Nations via Unesco (Mendel & Salomon, 2011a, 2011b; Unesco, 2008).

Given the lack of regulation of communications, the existing apparatuses, institutions and strategies dedicated to the defence of human rights are eventually deployed in Brazil as a substitute solution by those sectors committed with the search of protection against media contents. That is what happened, for instance, in the case of the suspension of the programming of a TV broadcaster in 2005 and the consequent imposition by the Brazilian Public Prosecutor's Office of the screening of educational programs produced by social organizations, as a sanction for consistently broadcasting a program considered to be a violation of fundamental rights (Intervozes, 2007).

The first version of the National Program of Human Rights, of 1996, devised new perspectives for securing civil and political rights. The second version, of 2002, included economic, social and cultural rights. The third, of 2009, expands the scope towards the consolidation of political structures: despite being published in different governments, the plans can be taken "not only as government measures, but also as state policies" (Adorno, 2010, p. 9), which also confers them constitutionality, according to Piovesan (2010).

The third version of the National Program of Human Rights, in its Directive 22, V (Education and Culture in Human Rights), proposes the state's strategic objective to "promote respect for human rights in the media and accomplish the role of promoting the culture of human rights", by means of the "creation of a legal framework, in accordance with the article 221 of the Constitution, establishing respect for human rights in broadcasting services (radio and television) granted, allowed or authorized" in the form of the decree 7037 (2009).

The National Program of Human Rights adds to the fulfilment of a legal gap denounced by institutions such as political parties and unions in the terms of Direct Actions of Unconstitutionality by Omission, inciting the Brazilian Supreme Court to pronounce unconstitutional the omission of the National Congress in not legislating on the

matters related to the constitutional provision on the subject². There remains a demand for a new law for communications in Brazil, in order to replace the obsolete Brazilian Telecommunications Code – Law 4.117/1962.

This landscape confirms the relevance of the proposal of creating a legal framework, as intended by the agenda initiative, which falls within the recent trajectory of social mobilization and political participation intensified by the National Communications Conference, held by the federal government in December 2009 in Brasília.

The conference was attended by 1.800 delegates, appointed through preparatory phases at state level, representing organizations of corporate sector (40% of total), civil society actors (40%) and the three levels of government – municipal, state and federal (20%) (Ministério das Comunicações, 2010). The sectors engaged in the democratization of communications expected their proposals to be incorporated into the policy-making process, which has not yet occurred (Dantas & Neiva, 2014).

The intensification of pressures to participation is also indicated by the increasing pace of foundation of communications councils at state levels, which have been gradually contributing to distinguish the area as a matter of public policy (Lima, 2013).

In this sense, the pressures to media democratization in Brazil have been inscribed in the trajectory of struggles fueled by social movements that gained momentum with the democratic stability and began to encompass a plurality of demands and express themselves through various identities, not always organized with the typical uniqueness of the movements of the 1980s and 1990s, but seeking to influence the political power (Gohn, 2014).

The sectors pressing for changes in media laws have been organized through social networks that operate as tools to propagate their views on the problems to be faced, performing a symbolic struggle for the dissemination of frames that challenges longstanding stereotypes in a country of recent redemocratization, in which the state censorship was exercised and freedom of businesses takes the place of freedom of the press (Carlos, 2011; Leal Filho, 2006; Nunes, 2013).

Moreover, it should be noted that the search for an environment that ensures the plurality of sources of information and opinion and fight concentration of media in the hands of few groups have been constantly on the agenda of Latin American countries with governments seeking media regulation.

In this context, the approval, in Argentina, of the Law of Audiovisual Communication Services (26.522, of October 10, 2009), known as *Ley de Medios*, is a significant example. The law establishes the regulation, supervision, promotion and diversification of informational and cultural activities, curbing monopolies and oligopolies as it fixes who can hold radio and television licenses and what are the limits to the number of licenses controlled by one single group, and the limits of media cross-ownership (Lima, 2014; Moraes, 2014).

² The processing of claims filed by the National Confederation of Workers in Communications and Advertising and the Socialism and Freedom Party (PSOL) can be found at <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4003096>.

The constitutionality of articles 41, 45, 48 and 161 of the *Ley de Medios* was called into question in court by the companies most severely affected by legal changes. These articles provide, respectively, on: transfer of licenses; cross-ownership of licenses; inability to explore the “regime of media cross-ownership” and the requirement of compliance with the law by those groups already holding licenses. On October 29, 2013, the Argentine Supreme Court declared the constitutionality of all contested articles (Lima, 2014).

In addition to the *Ley de Medios*, other forms should be considered as instruments to counteract the concentration of media ownership that have been taking place in the last 15 years, such as the Organic Law of Communication of Ecuador, of June 2013, the Organic Law of Telecommunications of Venezuela, adopted in March 2000, the Law of General Telecommunications, Information and Communication Technologies of Bolivia, of August 10, 2011, and the Law of Community Broadcasting and Audiovisual Services adopted in December 2013 in Uruguay. This list should go on with other examples, but this would go beyond the purpose of this article.

CHARACTERIZATION AND ANALYSIS OF THE DRAFT BILL

The campaign “For freedom of expression” is presented on its official website as an “initiative of hundreds of organizations of civil society which believe that a new general law of communications is needed” (FNDC, 2012). The campaign initiative started with the FNDC (Brazilian acronym for National Forum for the Democratization of Communication), founded in 1991 as a social movement and institutionalized in 1995 (FNDC, 2014th). On the web page www.paraexpressaraliberdade.org.br, there is information on how to contribute to it. In October 2014, there were 25 points of collection of signatures for the draft bill in six states and the Federal District, usually union headquarters, but also TVs and community associations, book shops and bars. On the web page, a “collection kit” is available, so any volunteer can seek membership in public or private spaces (FNDC, 2014b).

According to the article 61 of the Brazilian Federal Constitution:

The initiative of the people may be exercised by means of the presentation to the Chamber of Deputies of a bill of law subscribed by at least one percent of the national electorate, distributed throughout at least five states, with not less than three-tenths of one percent of the voters in each of them. (Brazil, 2010)

In August 2014, the number of voters in the country was 142,822,046, which requires the collection of 1.42 million signatures for a proposal to join the Chamber of Deputies through this device, once the other requirements of territorial proportionality are fulfilled (TSE, 2014).

The agenda initiative aims to regulate the articles 5, 21, 22, 220-224 of the Constitution, and is divided into six chapters, namely: 1. Definitions on the object of the law; 2. Principles and objectives of the electronic media; 3. Organization of services and

establishment of licensing criteria; 4. Mechanisms to prevent media concentration; 5. Mechanisms to foster diversity; 6. Definition of regulatory bodies and the foundation of the National Council of Communication Policies.

The draft bill can be taken as an attempt to unify the legislation related to the media. The goal of regulating the communication by the object, regardless of the medium, can be noted. This conclusion comes from the reading and interpretation of article 2, paragraph 1, chapter 1, which defines electronic media as all “telecommunications or broadcasting activity to enable the delivery of audiovisual or radio programming in any platform” (FNDC, 2014b), with no distinction in relation to the means of transmission.

This innovation is relevant because it abolishes the multifariousness of laws on the subject in the Brazilian legal system, a problem pointed out by the literature, which would be a result from the “separation (...) between the telecommunications law and the right of broadcasting”, according to Sundfeld (2004, pp. 115-116). Constitutional requirements, the Ministry of Communications, the National Congress and the 1962 Brazilian Telecommunications Code overlap in a landscape to which Anatel – National Telecommunications Agency added later the technical management of spectrum and stations. “There are (...) institutional autonomy and normative regulation of broadcasting in relation to telecommunications: laws and different market structures, incompatible legal concepts, distinct regulatory authority etc.”, according to Sundfeld (2004, pp. 115-116), what makes up a regulatory environment incompatible with convergence and digitization services.

The need of regulating the activity of the media through regulating its content is justified by the fact that, as indicated by Cordeiro (2004, p. 12), “in traditional broadcasting, operated by cable, satellite or the Internet (...), we are, in all of them, facing modalities of a same materiality, with merely quantitative variations”.

Within the European Union, the regulation assumes the same understanding, according to the Directive 2010/13. In order to “avoid distortions of competition, improve legal certainty (...) and facilitate the emergence of a single information area”, it becomes necessary to deploy a “at least a basic tier of coordinated rules” to all audiovisual media services, both “television broadcasting (...) and on-demand audiovisual media services (...)” (Directive 2010/13, p. 95/2), that is, what in Brazil is considered a specialized service on demand, whether marketed by broadcasting, cable or internet, according to the paragraphs 11 and 27 of the Directive.

Chapter 2 innovates when defines, via infra-constitutional law, the concepts related to the complementarity of broadcasting between private, public and state system. The lack of regulation and consequent legal blurring of these concepts can lead to legal uncertainty. The draft bill, once approved, might supply this legal gap.

According to the draft bill, the tripartite system would be defined as follows: the public system encompasses stations of public or associative community character, managed in a participatory fashion, starting with the possibility of citizens playing a role in their governing structures, and subjected to democratic management rules, provided that its primary purpose is not to broadcast sessions of the Executive, Legislative and Judiciary branches. The private system corresponds to stations owned by private entities in

which the institutional and management structures are restricted, whether these entities are for-profit or non-profit. The state system encompasses broadcasters whose primary purpose is to transmit sessions of the Executive, Legislative and Judiciary branches and departments controlled by public institutions subordinated to the power of the state in the three levels of the Federation (municipal, state and federal), which do not meet the management requirements defined by the public system.

The idea of adopting the tripartite system to radio and TV licenses was conceived during the constitutional process (1987-1988). The report of the Thematic Commission on Family, Education, Culture, Sports, Science and Technology and Communication already held that the state control of private activities, which ruled Brazil in the authoritarian period, should be overcome, since “the country intended to make a rapid capitalist development, and it did, however, against his people, at the expense of its people”. In that trajectory, “an almost exclusive destination of the media to capitalist institutions” would have emerged, with “about 95% of licenses in the hands of capitalists and approximate 5% in the hands of the state”, and so the committee rapporteur protested: “well, a democracy has not only capital and state, but also social institutions” (SEEP, 2008, p. 178).

Furthermore, Chapter 2 is consistent with current regulations in the European Union. “Audiovisual media services are as much cultural services as they are economic services”, according to paragraphs 5 and 8 of Directive 2010/13, which places “their growing importance for societies, democracy – in particular by ensuring freedom of information, diversity of opinion and media pluralism” (Directive 2010/13, p. 95/1) to justify the deployment of specific rules to these services; it is essential to avoid circumstances “which may prove detrimental to freedom of movement and trade in television programmes or which may promote the creation of dominant positions which would lead to restrictions on pluralism and freedom (...)” (Directive 2010/13, p. 95/2). It should be noted that such circumstances include the predominance of broadcasting operation by a single system, whether state, public or commercial. That is, the adoption of appropriate regulation is essential to prevent economic power from becoming the dominant force, which would risk democracy itself.

Chapter 3 innovates when assigning the regulatory body Anatel the role of granting and managing licenses, besides supervising bids for licenses of spectrum frequencies to network operators, and assigning Ancine (National Agency of Film) the role of organizing and conducting the bidding process for programs licensing to broadcasters.

It should be noted that regulatory agencies emerge in the mid-1990s, with “the expansion of liberal thinking over the market, and as a consequence of reducing the role of the state as an executive operator of public services”. They aim to “separate from politics the task of deciding and regulate” certain economic sectors (Aguillar, 2006, p. 205).

Constitutional Amendments 8 and 9, respectively of August 15 and November 9, 1995, and legislative innovations such as the law 9472 of July 16, 1997, which created Anatel, aimed at unlocking the “rigidity of the bureaucratic model installed by the 1988 Constitution” (Pacheco, 2006, p. 525). It was, therefore, a policy of transferring the operation of certain public services to the private sector, confining the state to the regulatory

function (Meirelles, 2010, p. 376). The change included as alleged goals depoliticizing decisions, ensuring greater management autonomy and “more efficient implementation of public policies and a better delivery of public services” (Sampaio, 2013, p. 142), besides protecting consumers of services involved in the operational scope of the regulatory agencies (Pacheco, 2006).

Assigning similar roles to two bodies of public administration does not seem reasonable, since it incurs in the current problem of dual powers exerted simultaneously by the Ministry of Communications and Anatel, according to Sundfeld (2004), cited above.

Moreover, removing the jurisdiction of the Ministry of Communications over licensing could be taken as not beneficial, since granting and revoking broadcasting licenses require “a political and discretionary decision, involving the Chief Executive and the National Congress” (Sundfeld, 2004, p. 116). Transferring these activities to Anatel, the regulatory agency created precisely with the intention of depoliticizing the management of licensing policies, could reinforce the influence of private sector over the process, which could increase market concentration.

Chapter 4 of the draft bill creates mechanisms to prevent media concentration. Despite the existence of a constitutional rule that prohibits the monopoly or oligopoly of the media (article 220, 5), the market regulation in Brazil through ordinary legislation is very weak, with no legal limits of media ownership (Lima, 2012; Sankiewicz, 2011).

The only infra constitutional regulation targeting the issue is the article 12 of the decree-law 236 (1967), which imposes a maximum of “10 radio and television broadcasters stations nationwide, with no more than 5 VHF and 2 per state” in the hands of a single holder.

The intent to consolidate the few existing rules under the Brazilian law can be noted in the draft bill, such as the article 12 of the decree-Law 236/67, and to create other rules to preclude concentration in the communications sector, such as the prohibition of granting broadcasting licenses to daily newspaper publishers, a rule also provided for by the article 2, I, of the draft bill 6.667/ 09, proposed by congressman Ivan Valente.

These and other rules contained in the draft bill will shape the actions of the regulatory bodies, as will be the case of Anatel and Ancine, as mentioned above, and the Administrative Council for Economic Defense, federal agency responsible for overseeing free competition in the markets.

Chapter 5 aims at regulating article 221 of the Brazilian Federal Constitution, thus making effective, at least in legal terms, the constitutional text, and following the goals of the National Program of Human Rights.

In this chapter, two important legal innovations are included: the right to broadcast and the infra constitutional regulation of the right of reply, including in this case the right of collective or general response.

The Constitution provides for the right of reply in the article 5, V; yet there has not been regulation of the matter by infra constitutional law since 2009, when the Supreme Court sustained the Claims of Non-compliance of a Fundamental Precept (ADPF 130), proposed by the Democratic Labor Party (PDT), which argued that the law 5.250 of 1967,

known as the Press Law, regulating the right of reply, would be in breach of the Constitution. The Supreme Court decision created a legal loophole³.

The provision of broadcasting rights also exists in the article 17 of the Constitution, which nevertheless is limited to political parties. The draft bill extends this right to social groups, which could sustain the diversity of expression in broadcasting, and is in line with the recommendations adopted at international level:

(...) any natural or legal person, regardless of nationality, whose legitimate interests, in particular reputation and good name, have been damaged by an assertion of incorrect facts in a television programme must have a right of reply or equivalent remedies. (Directive 2010/13, p. 95/2)

Still according to the article 28 of Directive 2010/13, the “member States shall ensure that the actual exercise of the right of reply or equivalent remedies is not hindered by the imposition of unreasonable terms or conditions” (Directive, 2010/13, pp. 95/2).

Chapter 6 of the draft bill provides for the establishment of the National Council of Communication Policies and the possibility of states and municipalities creating “agencies to assist the implementation of principles and objectives of the electronic media” (article 32, FNDC, 2014b). This article is in line with the international context of regulation, which recognizes the need for the public to determine clear rules for broadcasting operations. In this regard, the European Commission states, in the Directive 2010/13, paragraph 14, the commitment with the creation and maintenance of a “consistent internal market framework for information society services and media services by modernising the legal framework for audiovisual services” (Directive, 2010/13, p. 95/2).

One of the duties of the federal regulator proposed by the Brazilian draft bill shall be to “monitor and evaluate the implementation of public policies and regulation of the media sector, in order to protect and promote the principles and objectives of the electronic media” (FNDC, 2014b). One aspect remains open: what are the criteria to be adopted for the monitoring and evaluation expected to be carried out, an absence that can generate resistance to the advancement of the project. If such criteria were to be defined after the board installation, the creation of a context of restricted scope for broadcasters could be expected, since they would have only four out of 28 members of the body, according to the article 29. The possibility of conflicts arising from the proposal of creation of a new federal regulatory agency should be pointed out too, since the Constitution designates the existing Media Council as a body assisting the National Congress in the task.

Finally, we point to four aspects not adequately covered or not addressed by the draft bill, namely: a) media education; b) self-regulation; c) product placement; d) advertising regulation.

a) Media education. The article 26 of the draft bill assigns to broadcasting the “adoption of policies to support reading and practices of critical analysis of media” (FNDC, 2014b). Apparently, this is a limited mention to media education practices, which does

³ On November 11, 2015, the law 13.188 was enacted, providing for the right of reply. However, at the time of writing that law was being questioned by actions claiming its unconstitutionality filed in the Supreme Court (ADI 5415 e 5436, which can be accessed at <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>).

not specify the boundaries of the sort of critical analysis which would be required as a parameter for educational actions in contexts of formal and non-formal education.

In contrast, the Directive 2010/13 is explicit about the purpose of media education in the European context. “‘Media literacy’ refers to skills, knowledge and understanding that allow consumers to use media effectively and safely”, according to the paragraph 47 (Directive 2010/13, p. 95/6). “Media-literate people are able to exercise informed choices, understand the nature of content and services and take advantage of the full range of opportunities offered by new communications technologies” (Directive 2010/13, p. 95/6). Although this is, in a way, still polysemic, a satisfactory approach on the subject can be noted, which could be adopted in Brazil.

b) Self-Regulation. The draft bill waives the possibility of laying down an obligation to the media to implement mechanisms of self-regulation, which have been taken as measures capable of anticipating and preventing a significant part of the conflicts arising from ethical violations, bringing efficiency to the system as a whole and providing economy of resources to the regulator, which therefore could concentrate on cases in which self-regulation would prove fault or missing (Puppis, 2008).

Self-regulation does not replace the regulatory action exerted by public authorities, but it adds to it, as it occurs in the European Union, where Directive 2010/13 underlines the role of Member States, which should, “in accordance with their different legal traditions, recognise the role which effective self-regulation can play as a complement to the legislative and judicial and/or administrative mechanisms in place”, according to the paragraph 44 (Directive 2010/13, p. 95/5).

Complementarity should be set in law by European countries, according to the policy, generating what is called by co-regulation: “co-regulation gives, in its minimal form, a legal link between self-regulation and the national legislator” and “should allow for the possibility of State intervention in the event of its objectives not being met”, according to the paragraph 42 (Directive 2010/13, p. 95/5).

c) Product placement. This is another aspect of paramount relevance which is ignored by the draft bill of democratic media. While it is quite common in Brazil – under the label of merchandising – to watch on TV the kind of advertising which is called product placement in the United Kingdom and the United States, where commercial brands of products such as beverages, food and clothing are stealthily shown in soap operas, for example, in other parts of the world the picture is different. The European Union states that member countries should not allow it. “Product placement should, in principle, be prohibited”, although exceptions are possible that allow the broadcasting of programs produced outside Europe, according to the paragraph 92 (Directive, 2010/13, p. 95/10). Yet the “sponsorship and product placement should be prohibited where they influence the content of programmes in such a way as to affect the responsibility and the editorial independence of the media service provider”, according to the paragraph 93 (Directive, 2010/13, p. 95/10). The principle of separation should be respected in this case (paragraph 81), based on the assumption that the public cannot be misled in distinguishing between a fictional plot and the reality of the commercial appeal of advertising.

And, following a strong regulatory move, “this is the case with regard to thematic placement”, according to the paragraph 93 (Directive, 2010/13, p. 95/10). That is, the so-called social merchandising in Brazil, where broadcasters claim the right to include veiled political messages in the plots of soap operas, should be banned by European countries, on the grounds that both products and ideas must be recognised as such and treated properly: products are subject to the limits of advertising regulation and self-regulation, and ideas must be explicitly handled in accordance with the principles of impartiality and journalistic accuracy.

d) Advertising regulation. In Brazil, the advertising self-regulation of drinks with low alcohol content (up to 13 degrees Gay-Lussac, according to the law 9294/96) is the norm in place, whereas in the European Union the Directive 2010/13 states that member countries should adopt measures to restrict advertising. “Television advertising (...) shall not link the consumption of alcohol to enhanced physical performance or to driving”, according to the article 22, “shall not create the impression that the consumption of alcohol contributes towards social or sexual success” and “shall not claim that alcohol has therapeutic qualities or that it is a stimulant, a sedative or a means of resolving personal conflicts” (Directive, 2010/13, p. 95/19).

Children’s advertising is also covered by the Directive 2010/13, which in the article 9 considers “inappropriate” the “audiovisual commercial communications accompanying or included in children’s programmes (...) containing nutrients and substances (...), excessive intakes of which in the overall diet are not recommended” (Directive, 2010/13, p. 95/16).

In Brazil, in the absence of specific laws on the subject, the Conanda (Brazilian acronym for National Council for the Rights of Children and Adolescents) published in March 2014 the Resolution 163, according to which “it is considered abusive, under the national policy of children and adolescents social care, the practice of advertising and marketing communication targeting children, with the intention to persuade them to the consumption of any product or service” (Conanda, 2014), using typical gimmicks of the children’s realm, such as music, language, props, cartoon characters etc. The reaction against the Resolution 163 came in the form of an official note signed by the Brazilian association of advertisers, advertising agencies, broadcasters, newspaper and magazines publishers, which claims that the National Congress is the only legitimate forum to legislate on the matter (ANER, 2014).

Facing this impasse, the draft bill of democratic media could have an important regulatory role to play. Yet its formulation by the National Forum for the Democratization of Communication took place prior to the developments led by Conanda. This indicates how the rapid flow of events may contribute to relativize the importance of a project that depends on the collection of 1.4 million signatures to be accepted in the legislative agenda.

CONCLUSIONS

This article examined one of the achievements of the dynamic organization of social movements in defense of the democratization of communications in contemporary Brazil, which is the campaign “For freedom of expression”, launched in August 2012 with the goal of obtaining 1.4 million signatures to back an agenda initiative to the House of Representatives proposing specific forms of regulation.

The normative principles underpinning the 1988 Brazilian Federal Constitution and the international framework brought by the Directive 2010/13, which regulates the matter in the European Union, were taken as parameters for the assessment of the draft bill.

The results of this assessment of the draft bill suggest that the proposed innovations are well-timed and could foster necessary changes in the Brazilian legal frame, taking into account national and international regulatory frameworks.

Nevertheless, conceptual inaccuracies, articles capable of generating profound changes in the balance between political forces in the Brazilian market of communications and further events developed after the preparation of the text can contribute to generate resistance to the advancement of the project, which maybe for this reason still goes slowly in seeking endorsement from the Brazilian society.

These shortcomings could be addressed in deliberative arenas of Congress, once the phase of signature collection is completed, regardless of how long it takes. The draft bill can be considered to be successful in bringing the issue to public scrutiny and mobilize various sectors, which is, to social movements in a country where the tradition of political engagement is still in construction, a step of such a relevance that cannot be ignored. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Adorno, S. (2010). História e desventura: o III Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos*, 86, 5-20.
- Aguillar, F. H. (2006). *Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas.
- Carlos, E. (2011). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 153-166.
- Cordeiro, P. J. F. (2004). *Direito de autor e radiodifusão: um estudo sobre o direito de radiodifusão desde os primórdios até à tecnologia digital*. Coimbra: Almedina.
- Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In E. Marques; C. A. P. de Faria (Ed.), *A política pública como campo multidisciplinar* (pp. 181-200). São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Dantas, M. & Neiva, A. (2014). Da Confecom ao PNBL: balanço e perspectivas do debate sobre Comunicações no Brasil. In M. Dantas (Ed.), *Avances en los procesos de democratización de la comunicación en America Latina* (pp. 167-190). Buenos Aires: CLACSO.
- Gohn, M. G. (2014). A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, 27(71), 431-441.
- Leal Filho, L. (2006). *TV sob controle: a resposta da sociedade ao poder da televisão*. São Paulo: Summus.

- Lima, V. A. (2011). *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus.
- Lima, V. A. (2012). *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo: Publisher Brasil.
- Lima, V. A. (2013). *Conselhos de comunicação social: a interdição de um instrumento da democracia participativa*. Brasília: FNDC.
- Lima, V. A. (2014). *Para garantir o direito à comunicação: a Lei Argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Meirelles, H. L. (2010). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Mendel, T. & Salomon, E. (2011a). O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. *Série Debates CI Unesco*, 7, 1-78. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>.
- Mendel, T. & Salomon, E. (2011b). Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão. *Série Debates CI Unesco*, 8, 1-19. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>.
- Moraes, D. (2014). Batalhas pela diversidade: o que aprender com as experiências latino-americanas. In V. A. Lima, J. Guimarães & A. P. Amorim (Eds.), *Em defesa de uma opinião pública democrática: conceitos, entraves e desafios* (pp. 219-237). São Paulo: Paulus.
- Nunes, J. H. (2013). Interacionismo simbólico e movimentos sociais: enquadrando a intervenção. *Sociedade e Estado*, 28(2), 257-277.
- Pacheco, R. S. (2006). Regulação no Brasil: desenho das agências e forma de controle. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, 40(4), 523-543.
- Pieranti, O. P. (2006). Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula. *Lua Nova*, 68, 91-121.
- Pieranti, O. P. & Martins, P. E. M. (2008). Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, 42(2), 303-325.
- Piovesan, F. (2010). A constitucionalidade do PNDH-3. *Revista Direitos Humanos*, 5, 12-16.
- Puppis, M. (2008). National media regulation in the era of free trade: the role of global media governance. *European Journal of Communication*, 23(4), 405-424.
- Ramos, M. C. O. & Santos, S. (Eds.) (2007). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus.
- Sampaio, P. S. (2013). A independência real das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, 5(1), 135-174.
- Sankiewicz, A. (2011). *Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação*. São Paulo: Saraiva.
- SEEP, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Secretaria de Anais. (2008). *Assembleia Nacional Constituinte – 20 anos: Atas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília.
- Simis, A. (2010). Conselho de comunicação social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(72), 59-174.
- Sundfeld, C. A. (2004). A regulação das telecomunicações: papel atual e tendências futuras. In M. Figueiredo (Ed.), *Direito e Regulação* (pp. 111-122). São Paulo: Malheiros

OTHER REFERENCES

- ANER, Associação Nacional de Editores de Revistas et al. (2014). Nota pública: publicidade infantil. Retrieved from <http://aner.org.br/nota-publica-publicidade-infantil/>
- Brazil (2010). Constitution of the Federal Republic. Brasília, DF. Retrieved from http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf
- Conanda, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2014). Resolução 163, de 13 de março de 2014. Retrieved from <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=268725>.
- Decreto-lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, República Federativa do Brasil. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/DeLo236.htm
- Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, República Federativa do Brasil, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm
- Directive 2010/13/UE of the European Parliament and of The Council, of March 10, 2010. Retrieved from <http://www.gmcs.pt/ficheiros/pt/directiva-201013ue.pdf>
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. (2012). Apresentação. Retrieved from <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/index.php/quem-somos/apresentacao>.
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Quem somos. (2014a). Retrieved from <http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>.
- FNDC, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Projeto de lei. (2014b). Retrieved from <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/index.php/2013-04-30-15-58-11>.
- Intervozes, Coletivo Brasil de Comunicação Social. (2007). A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia. São Paulo. Retrieved from <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interlivo05asotvdr>.
- Intervozes, Coletivo Brasil de Comunicação Social. (2008). Dossiê Violações do direito à comunicação. Brasília, DF.
- Ministério das Comunicações. (2010). Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
- TSE, Tribunal Superior Eleitoral. (2014). Estatísticas de eleitorado / Evolução do eleitorado. Retrieved from <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>.
- Unesco (2008). Media development indicators: a framework for assessing media development. Brasília. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf>

BIBLIOGRAPHICAL NOTES

Danilo Rothberg is a Communication Sociology Professor in the Human Sciences Department of the Architecture, Arts and Communication faculty of Universidade Estadual Paulista (Unesp), Brazil, and also a visiting Professor at King's College London and at the Open University (UK).

E-mail: danroth@uol.com.br
Universidade Estadual Paulista – UNESP
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC, Departamento de Ciências Humanas
Av. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01
Bauru-SP, 17033-360, Brazil

Carlo José Napolitano is currently a lecturer in the Human Sciences Department and in the postgraduate Communications programme at the Architecture, Arts and Communication faculty of Universidade Estadual Paulista (Unesp), Brazil, and also a post-doctoral candidate at the Law Faculty of Universidade de São Paulo. He holds a PhD in Sociology from the Sciences and Humanities Faculty of Unesp/Araraquara, and a masters in Law by the Instituição Toledo de Ensino de Bauru.

E-mail: carlonapolitano@faac.unesp.br
Universidade Estadual Paulista – UNESP
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC, Departamento de Ciências Humanas
Avenida Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, Vargem Limpa
Bauru-SP, 17033-360, Brazil

Tatiana Stroppa is a lawyer currently lecturing Constitutional Law and Processual Constitutional Law at the Centro Universitário de Bauru (ITE-SP). She holds a masters in Law by Instituição Toledo de Ensino and is a PhD candidate.

Email: tatianastroppa@hotmail.com
Centro Universitário de Bauru (ITE) – Praça IX de Julho, 1-51, Vila Pacífico
Bauru-SP, 17.050-790, Brazil

* **Submitted: 13-03-2016**

* **Accepted: 12-04-2016**

OS DESAFIOS DE GESTÃO PARA A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE RÁDIO-DIFUSÃO DO BRASIL E DE PORTUGAL

Carlos Eduardo Esch & Mariana Martins de Carvalho

Resumo

As tecnologias digitais e o surgimento de inovadores serviços de comunicação online estão definindo um contexto desafiador para os gestores dos meios de comunicação de modo geral e, em particular, para os que administram os sistemas públicos de radiodifusão. Esse contexto tem impelido esses profissionais a pensarem e estabelecerem um conjunto de ações cujo objetivo fundamental é modelar, em alguma medida, estratégias com o objetivo de fazer com que estas instituições produzam, divulguem e ofertem conteúdos midiáticos através de novas plataformas e, assim, reestabeleçam e renovem seus vínculos de consumo com distintos perfis de público. Um cenário configurado a partir da disponibilização cada vez mais acentuada de opções midiáticas virtuais aos usuários, e que tem levado os meios de comunicação públicos a enfrentarem perdas representativas de fatias de audiências, situação que pode, em circunstâncias limites, colocar em cheque a legitimidade social deste tipo de radiodifusão, o próprio cumprimento da sua missão e relegá-la a um plano de menor relevância perante os cidadãos. O texto analisa os desafios de gestão que se apresentam para os serviços públicos de radiodifusão do Brasil e de Portugal para incorporarem as novas tecnologias e se fazerem presentes perante seus potenciais públicos no ambiente virtual.

Palavras-chave

Rádiodifusão pública; gestão; digitalização; convergência; comunicação *online*

UM CONTEXTO DE MUDANÇAS

Os sistemas públicos de radiodifusão existentes na América Latina e na Europa estão atravessando um período histórico marcado por desafios resultantes de grandes mudanças vivenciadas em seus distintos cenários nacionais. Nas últimas décadas, o rol de transformações passou pelas questões políticas sobre o desenho regulatório, o modelo de financiamento para cada contexto nacional e alcançou, de modo especial, as estratégias que estão sendo adotadas para o enfrentamento dos desafios comuns impostos a todos pelas tecnologias digitais que expandiram o mundo das comunicações para o amplo território das redes virtuais (Arons de Carvalho, 2009).

Nos últimos vinte anos, assistiu-se a uma multiplicação de plataformas e tecnologias de distribuição, como a televisão digital, a IPTV (televisão pela Internet), a televisão móvel e o vídeo sob demanda. Incrementou-se significativamente a concorrência a partir da entrada no mercado de novos operadores como as empresas de Internet, por exemplo. A evolução tecnológica permitiu ainda o aparecimento de novos serviços de comunicação, informação e entretenimento *online* e sob demanda.

Neste complexo cenário de mudanças, a prestação de serviços audiovisuais tende a convergir e assim, cada vez mais, os consumidores podem obter múltiplos serviços através de diferentes plataformas virtuais ou dispositivos móveis. O advento da multiplicação dos serviços audiovisuais levou à natural fragmentação das audiências anteriormente registradas na mídia dita convencional.

Ao mesmo tempo, o modelo tradicional de consumo midiático – em boa medida passivo – está gradualmente dando lugar a uma outra forma de participação, em algumas situações, mais ativa, e, de certa forma, com um maior controle do conteúdo ao qual o usuário deseja ter acesso. Neste ambiente de transformação, gestores das empresas públicas de radiodifusão têm buscado diversificar formas de entrega de conteúdos para novas plataformas de distribuição, expandindo assim as possibilidades de experiências de consumo proporcionadas pela ubiquidade da TV (Serra, 2015). Para tanto, os gestores estão sendo levados, cada vez mais, a tentar decifrar e compreender a dinâmica que marca o funcionamento do ágil e mutante “ecossistema virtual”, seus serviços, redes e usuários.

Dessa forma, pode-se considerar que o enfrentamento das inovações tecnológicas e suas consequências é um desafio comum e fundamental que se apresenta a todos os serviços de radiodifusão, mas especialmente aos de natureza pública, tanto na Europa, quanto na América Latina e, em particular, no Brasil e em Portugal. Enfrentá-lo com relativo êxito pode significar na Europa a possibilidade de reinventar a radiodifusão pública e renovar laços sociais de pertencimento e identidade (Wolton, 2006). Já no contexto brasileiro, pode ser um instrumento para superar, em alguma medida, a enorme invisibilidade social que a radiodifusão pública ainda apresenta. O caráter inovador e a capacidade de alcançar, bem como, fidelizar públicos mais jovens fazem do espaço virtual uma potencial ferramenta para fomentar a aproximação e a publicização dos meios públicos perante audiências que, até o momento, não consideram TVs e rádios públicas como opções do seu menu midiático.

O êxito de gestores da mídia pública ao se defrontarem com esse ambiente tecnológico e suas exigências e possibilidades, ganha maior importância ao considerarmos a relevância que a radiodifusão pública pode alcançar nos contextos nacionais. Apesar do relativo valor econômico que lhe é inerente, teoricamente não pode ser comparada a qualquer outro tipo de serviço prestado pelas esferas estatais em qualquer regime. Pela sua própria natureza, tendencialmente oferece informações e conteúdos seguindo princípios como diversidade, pluralidade, diferenciação e universalidade com potencial capacidade de orientar e influenciar a opinião pública (Unesco, 2001). Portanto, a atuação dos entes públicos de radiodifusão frente ao novo cenário implica que seus gestores busquem repensar e remodelar modos de operação destas instituições.

O DESAFIO PRIMORDIAL: A PROPAGAÇÃO DE CONTEÚDOS PELA REDE

Estamos em um momento da história no qual um conjunto de práticas sociais e culturais, somadas as inovações tecnológicas digitais correlatas que cresceram em torno delas, constituem o que se denominou como cultura ligada em rede (Jenkins, Green &

Ford, 2014). Essas práticas que entrelaçam as pessoas de muitas maneiras não surgiram somente a partir do desenvolvimento tecnológico. Os fatos ao redor dos acontecimentos sempre geraram interesse e promoveram conversações entre as pessoas ao longo dos tempos. Contudo, a circulação de conteúdos que acontece agora, em um mundo profundamente dependente da comunicação virtual e cada vez mais apoiado na tecnologia digital, se diferencia significativamente das formas de trocas que aconteciam, até mesmo, na recente era analógica. A marca contemporânea da comunicação passou a ser a instantaneidade, a amplitude e a velocidade de alcance das informações, muitas das quais alimentam as ferramentas de contato social que proliferam atualmente pela rede.

A reflexão sobre essas novas circunstâncias é importante e, sobretudo, estratégica. Afinal, a rede que interliga computadores, pessoas e instituições em todo o mundo, gera um ambiente original no qual novas formas de sentir e vivenciar as múltiplas relações de caráter institucional e pessoal são estabelecidas de forma reiterada e cotidiana. Essa condição termina gerando um cenário profundamente dinâmico já que as formas de relacionamento e os modos de consumo estão em franca transformação. Na esfera midiática a transmissão de conteúdos não ocorre mais somente pelas vias tradicionais, ou seja, aquelas propiciadas pelas ondas eletromagnéticas e pela emissão centrada na lógica produtiva/comercial da radiodifusão, sintetizada a partir do conceito básico de um emissor que transmite conteúdos para vários receptores.

O desenvolvimento da tecnologia digital permitiu as pessoas poderem interagir através das diversas ferramentas sociais disponibilizadas na rede. Dessa forma, o processo comunicacional foi potencializado pela quantidade e alcance das mensagens que passaram a circular em um verdadeiro emaranhado de canais que se intercomunicam. Nesse processo intensivo, os conteúdos sofrem diversas alterações ao serem retrabalhados por inúmeros usuários distribuidores ou redistribuidores a partir de suas emoções, perspectivas, valores, simpatias, rejeições e interesses. Esse tráfego de mensagens fomenta o processo de ressignificação dos conteúdos perante os próprios usuários da rede sejam eles indivíduos, grupos, movimentos ou instituições. Essa é uma mudança fundamental para se pensar de modo realista, e por que não dizer eficaz, esse novo universo virtual no qual também se dá a distribuição de conteúdos midiáticos hoje¹.

Para pensarmos essas questões, estabelecemos um diálogo com alguns conceitos e reflexões propostas por Jenkins, Green e Ford (2014) ao elaborarem a ideia de propagabilidade. Essa perspectiva pressupõe uma concepção que considera que “o processo de circulação de conteúdos gera significados e agrega valor aos conteúdos que configuram a mídia atual. Nesse contexto, uma ideia fundamental para pensar os meios de comunicação em geral, e particularmente os virtuais, é a de que se algo não se propaga, está morto, sem existência” (Jenkins et al., 2014, p. 23).

A ideia de que o conteúdo produzido e não propagado pela rede, ou até mesmo, na antiga lógica da radiodifusão está fadado a morrer, é uma questão fundamental para os

¹ Exemplo dessa mudança pode ser verificado através dos dados coletados pelo estudo elaborado pela empresa de consultoria tecnológica Accenture em 13 países e que indicou que no Brasil 77% dos usuários de internet acessam a rede através de aparatos móveis. Retirado de <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/africa-do-sul-e-brasil-lideram-acesso-a-internet-movel>.

gestores de entidades públicas como a RTP e a EBC. Em um ambiente no qual a concepção de propagabilidade esta relacionada com a capacidade que as entidades de radiodifusão pública têm de promoverem o consumo virtual de seus conteúdos, um dos maiores desafios a serem enfrentados é a conquista e a manutenção de níveis satisfatórios de audiência. Ou seja, estar presente na rede e adquirir capacidade de se fazer notar neste ambiente através da disponibilização de conteúdos que circulem e que gerem respostas nos internautas. Nessa linha de raciocínio, é importante para a análise considerar que os entes públicos RTP e EBC são entidades que apresentam duas grandes dimensões que convivem e que ainda deverão conviver, de modo complementar, durante um tempo significativo de suas histórias.

A primeira delas é calcada na lógica radiodifusora, ou seja, aquela na qual se situam os canais tradicionais de radiodifusão como são as televisões de canal aberto e as suas emissoras de rádio. A outra dimensão diz respeito ao ambiente alimentado pela perspectiva da tecnologia da informação e pela lógica do virtual e da convergência. Essa dimensão já existe nas duas instituições como uma área de atuação, inclusive com espaços administrativos e gerenciais próprios quase sempre definido a partir do conceito multimídia. No entanto, o desenvolvimento da concepção do que venha a ser o espaço multimídia e, principalmente, o estágio de desenvolvimento das ações neste ambiente, se apresentam diferenciadas entre RTP e EBC em face da trajetória histórica de cada uma delas e de características internas originárias de facilidades e dificuldades de gestão e de orçamento apresentadas pelas duas instituições.

Em um ambiente comunicacional de crescente propagabilidade, a chamada área multimídia dos entes públicos necessita ser incrementada de maneira ampla, articulada, sustentável e vigorosa sob pena das entidades perderem o trem da história virtual. O desenvolvimento da tecnologia da informação e o conjunto de conhecimentos que podem ser gerados por esse segmento vão muito além da dinâmica funcional de ferramentas como os aplicativos. Deve gerar um corpo de saberes que permita a entidade, sobretudo, compreender as transformações tecnológicas e virtuais, antever mudanças e conhecer – o mais profundo possível - as múltiplas audiências virtuais contemporâneas. Essa dimensão operacional deve ser uma espécie de “consciência virtual/digital”, ou seja, um segmento privilegiado das empresas que acumule conhecimentos sobre a propagação das mensagens no atual universo digital midiático e, sobretudo, adquira capacidade para elaborar estratégias de ação relativas à produção e distribuição de conteúdos junto ao espaço virtual e aos seus usuários.

A perspectiva da propagabilidade leva em consideração um conjunto de questões fundamentais para a reflexão que o conceito propõe, e que abordam desde a existência e a forma como os recursos técnicos digitais facilitam a circulação de alguns conteúdos em comparação com outros, como as estruturas econômicas sustentam ou restringem essa circulação, até as características que fazem com que textos midiáticos despertem o interesse e a vontade de um grupo em compartilhar material através das redes sociais que ligam as pessoas através do consumo e do compartilhamento de informação (Jenkins et al., 2014). Os autores defendem ainda, o estabelecimento de uma cultura

participativa que se manifesta no virtual e que está baseada na concepção de que as diversas comunidades que estão ligadas colaborativamente por meio das redes, exercem papéis e promovem formas de circulação de conteúdos nas mídias a partir dessa atuação e da ideia de adequação que projetam nesses canais. Com isso, o público ganha um significado bem mais representativo para a circulação de conteúdos do que o determinado pela lógica da radiodifusão tradicional. Situação que faz com que produtores e comunicadores corporativos de distintos perfis estejam mais atentos para a necessidade de ouvir internautas e de compreender seus desejos e anseios, de modo a proporcionar, através da produção de conteúdos, algum tipo de resposta ativa para as distintas demandas apresentadas pelos usuários da rede.

O CONTEXTO DE ANÁLISE

Para analisar os desafios que os gestores dos entes públicos de radiodifusão consideram mais relevantes para o desenvolvimento de suas ações no ambiente virtual, julgamos necessário partir de uma leitura básica da forma como, até o momento, têm sido levadas a cabo as ações digitais/virtuais que estão em curso nessas instituições. Para isso, fizemos uma análise de como estão materializadas esse conjunto de ações nos seus respectivos portais institucionais disponibilizados na internet pela EBC (www.ebc.com.br) e pela RTP (www.rtp.pt) no período de setembro e outubro de 2015. Portanto, nossa análise parte do levantamento de ações que considera o nível de convergência dos meios e a necessária adaptação de usos, formatos, linguagens e distribuição de conteúdos midiáticos adotados pelos entes em seus portais². A partir dessa leitura, realizamos entrevistas com os profissionais responsáveis³ por desenvolver e implantar mecanismos para a produção e distribuição de conteúdos multimídia em cada um dos entes públicos.

Dessa maneira, acreditamos que os dois portais analisados sinalizam, em alguma medida, como as instituições e seus gestores estão buscando e conseguindo atuar no campo das novas tecnologias digitais e, em boa medida, a importância que já atribuem a essas inovações para o desenvolvimento e sobrevivência dos seus canais públicos de radiodifusão. Os dados encontrados nos permitiram apreciá-los, inicialmente, a partir de duas percepções: a convergência incipiente da EBC e a em evolução, no caso da RTP.

² Para balizar a nossa observação procuramos considerar as seguintes categorias de análise: a) existência de integração no portal entre produtos de rádio e televisão tradicionais; b) existência de serviço de entrega de conteúdos *on demand*; c) existência de oferta de conteúdos em tempo real; d) linguagem utilizada para a apresentação multimídia; e) adoção de estratégias transmídia; f) uso de material de arquivo; g) existência de propostas de engajamento da audiência com mecanismos e estratégias utilizadas; h) estratégias de uso e participação da rede social; i) criação de comunidades de audiência; j) criação/disponibilização de aplicativos para aparatos móveis; l) desenvolvimento de produtos para interligar a mídia tradicional e o espaço da internet como jogos ou eventos.

³ Na EBC a entrevistada foi a Superintendente Executiva de Agências e Conteúdos Digitais, Denise Bacoccina. Na RTP o entrevistado foi o Diretor de Multimídia, João Pedro Galveias.

O CONTEXTO DA EBC: A CONVERGÊNCIA INCIPIENTE

De modo geral, o portal da EBC expressa uma concepção de convergência em estágio bastante inicial diante das possibilidades técnicas disponíveis e utilizadas em outras entidades congêneres. A primeira consideração é sobre a arquitetura. As páginas do portal estavam estruturadas a partir de entradas para os sítios específicos de agências de notícias, rádios, televisão e ouvidoria da empresa e para encaminhar o usuário para áreas temáticas/informativas consideradas importantes pela EBC. O portal foi concebido a partir de um conceito tradicional: a separação dos canais embora eles coexistam no mesmo espaço. A ideia de separação dos serviços de rádio, TV e agências sinaliza um baixo índice de convergência.

A estratégia da empresa foi dar visibilidade a marca EBC, praticamente desconhecida do grande público. Dois projetos de portal foram desenvolvidos em menos 4 anos. No primeiro, entre 2012-2013, o foco estava em destacar na primeira página as notícias produzidas pela Agência Brasil, além de somente fazer chamadas das programações da TV Brasil e das rádios. Logo após o lançamento do portal, a empresa enfrentou restrição de divulgação de conteúdo. Apenas metade da programação da TV era de produção própria, enquanto a outra não possuía cláusula para web nos contratos de coprodução, o que contribuiu para inviabilizar sua exibição em diferentes plataformas.

Em 2014, o portal passou por nova reformulação técnica e visual com o objetivo de torná-lo responsivo, ou seja, com design flexível para se adaptar automaticamente em qualquer dispositivo (PC, celular, *tablet*, etc). A nova fase ainda estava em andamento em setembro de 2015, com a reformulação das páginas das rádios e da TV. No entanto, observou-se que ainda persistia a estratégia de separação de canais e o direcionamento para ser um portal de notícias produzidas, na sua maioria, pela Agência Brasil⁴. Os canais de rádio e TV continuavam sem visibilidade na primeira página do portal EBC. O usuário podia ouvir em tempo real, somente as rádios sob controle da empresa já que a TV Brasil, canal de sinal aberto transmitido para todo o país, ainda não tinha a sua programação em streaming. Somente a TV Brasil internacional era transmitida por meio da Web TV.

Outro aspecto é a baixa oferta de conteúdos *on demand* o que poderia ampliar o alcance de muitos produtos como séries, ficção, infantis, programas de rádio entre outros. Em parte, o problema estava relacionado a ausência de direito de imagem. No entanto, observou-se a entrega de poucos conteúdos jornalísticos próprios em áudio e vídeo integrado à narrativa baseada em texto e fotos⁵. Algumas poucas iniciativas multimídia já haviam sido desenvolvidas e estavam disponíveis na seção “Conteúdo Especiais”. Embora seja louvável a iniciativa de produção de especiais, ela está longe de configurar uma narrativa transmídia entendida como aquela que se desenrola por meio de múltiplos

⁴ A Agência Brasil é uma produtora de notícias de âmbito nacional da EBC, cujo conteúdo diário pode ser replicado gratuitamente em jornais e emissoras de rádios e TV do interior do país.

⁵ A baixa integração multimídia foi explicada pelas limitações técnicas da empresa que não dispõe de ferramenta *Content Delivery Network* (CDN), uma rede de distribuição de conteúdos multimídia. Sem essa rede, a empresa teria de fazer manualmente a adaptação de vídeos em vários formatos para os diferentes tipos de dispositivos.

canais de mídia, cada um deles contribuindo de forma distinta para a compreensão de um tema ou assunto. Alcança, sem dúvida, algum grau de *crossmídia* em parte da produção, mas falta efetividade, no geral, porque implica em reproduzir o conteúdo de várias mídias no mesmo lugar mas sem necessariamente adaptá-los.

Em relação às de formas de interação e participação do público, verificou-se que a EBC dispõem de páginas institucionais nas redes sociais e somente alguns programas de rádio e tv tinham páginas específicas nas redes sociais que permitiam a participação da audiência através de comentários.

No âmbito da oferta de aplicativos para aparelhos móveis como *tablets* ou *smartphones*, a presença da empresa é mais tímida ainda. Somente as emissoras de rádio dispõem de um aplicativo que permite ouvir a programação em tempo real. Nenhuma outra informação ou conteúdo é oferecido ou pode ser acessado pelo aplicativo. Não há qualquer ação no sentido de criar jogos ou eventos de promoção que estejam relacionados com os conteúdos da programação das emissoras de rádio e televisão da EBC.

Com exceção de alguns programas que apresentam páginas que se aproximam de uma linguagem multimídia, o portal como um todo – estrutura, texto, grafismo e visual - tem uma marca de natureza informativa. Dentro de nossa perspectiva, identifica-se mais como uma agência de notícias pautada pela cobertura de tipo do *hard news*, com destaque para fatos já divulgados em outros portais de notícias. A diferenciação que procura oferecer está na cobertura de alguns temas como cidadania, cultura, educação e meio ambiente. Porém, isso não significa, de fato, uma cobertura diferenciada. São raras as matérias que apresentam uma abordagem aprofundada e que são complementadas por recursos multimídia. O baixo índice de atratividade impede que se transforme em espaço de entretenimento e informação de qualidade, cumprindo, assim, alguns dos seus objetivos como prestador de serviço público.

DESAFIOS PARA A EBC

Diante desse quadro, a perspectiva da gestora da EBC, Denise Bacoccina, é a de que a entidade ainda está “engatinhando” no processo de modernização tecnológica e de preparação para ocupar o espaço virtual. Essa perspectiva é resultante do próprio momento histórico da instituição, criada há pouco mais de oito anos e que ainda luta para se estabelecer e se consolidar como ente público de radiodifusão.

Apesar de um conjunto de dificuldades estruturais, o ente público vem ao longo dos últimos anos adotando medidas no sentido de avançar na modernização do seu portal e na forma de promover o acesso e oferecer conteúdos produzidos pelos seus canais de radiodifusão. A responsável pela multimídia da EBC afirma que o desafio maior é o de administrar o complexo processo que envolve a modernização do aparato virtual da entidade a partir da ideia de que não há recursos disponíveis para a realização de todo o leque de ações exigidas para que a empresa possa se fazer presente na internet de modo satisfatório. O que se busca é administrar da melhor forma o que gestora designa como a “estratégia do possível”, situação que se materializa na necessidade de estabelecer

prioridades na fila de ações que devem ser realizadas para uma ocupação positiva do espaço virtual pela EBC.

Para isso, o setor tem lutado para conquistar recursos financeiros que garantam um mínima modernização do portal e feito esforços no sentido de que haja uma continuidade de planejamento e ações voltadas para a operação da EBC na rede. A gestora acredita que é necessário o estabelecimento de uma política de administração que defina claramente as etapas e responsabilidades a serem executadas no processo de atualização, bem como, ter um desenho claro de quem faz o que nesse processo. Nessa perspectiva, entende ser fundamental institucionalizar um setor e estabelecer um corpo de profissionais⁶ de produção de conteúdos e de tecnologia da informação que sejam estáveis e que possam assim, desenvolver um corpo de saberes e conhecimentos sobre a área a serem utilizados para a melhoria da estratégia e da atuação digital/virtual da empresa.

Outro desafio estrutural é o de desenvolver aplicativos da entidade. Na sua opinião, a EBC está bem atrasada neste campo e ainda não possui aplicativos com a devida qualidade para que sejam amplamente disponibilizados para o público. A busca por recursos para esta ação é a grande luta que está sendo realizada no momento, pois segundo ela, dentro da instituição já existe a compreensão da importância em desenvolver recursos tecnológicos dessa natureza em face do acentuado incremento no uso de aparatos móveis no Brasil e no mundo de modo geral. Para ela, o maior obstáculo que se apresenta nesta área não é a falta de visão sobre a questão e sim as dificuldades financeiras e operacionais em executá-la.

Denise Bacoccina ainda indica que outra grande meta é a de conseguir estabelecer um processo de trabalho dentro desse novo ambiente de produção que esteja baseado em objetivos claros, coerentes, realistas e mensuráveis. A partir da constatação dos problemas estruturais que existem na empresa, ela afirma que a EBC ainda não está preparada para o estabelecimento de metas a longo prazo. Ainda não se tem na instituição, um horizonte claro dos objetivos e estágios a serem alcançados e, principalmente, a forma como isso será feito. Há uma grande dificuldade em analisar um contexto mais complexo, superar entraves burocráticos e definir metas para um ambiente dinâmico no qual três, quatro ou cinco anos acabam sendo muito tempo, considerando o dinamismo do ambiente virtual.

Outra dimensão desafiadora para a entidade é de ordem técnica e também conceitual sobre como pensar e elaborar – ou reelaborar – o seu atual portal. O portal foi pensado inicialmente como um *hub* para o qual convergiriam conteúdos elaborados tanto pelos profissionais da empresa quanto por colaboradores externos com os quais a entidade manteria relações. A partir dessa perspectiva, o que se estabeleceu foi um portal composto por áreas isoladas dedicadas a entrega de conteúdos desenhados a partir de meios específicos da empresa como as rádios, a televisão e a agência noticiosa.

Outro motivo para que isso tenha acontecido é o fato de que a notícia sempre foi pensada como um conteúdo privilegiado a ser ofertado pelo site da EBC. Segundo ela “a

⁶ A EBC chegou a ter 20 profissionais dedicados ao desenvolvimento de ações em TI e no momento da entrevista a gestora indicou que somente três profissionais se dedicavam a cumprir as tarefas neste setor.

notícia é a coisa mais nobre da própria EBC e é parte fundamental da sua missão como ente público”. A partir dessa concepção e considerando que a Agência Brasil sempre foi uma marca forte da própria EBC e, por isso, vista dentro da entidade como um “veículo em si mesmo” e diferenciado dos demais, o site adquiriu a perspectiva informativa/noticiosa que apresenta atualmente. A gestora acredita que outro fator que influi para que o noticioso tenha preponderância no portal, é o fato de que os meios da entidade têm que oferecer o chamado *hard news* em suas programações cotidianas. Portanto, o desafio que se apresenta é pensar, a partir da situação que definiu como “privilégio da notícia”, a maneira como a instituição transformará essa predominância de conteúdos informativos de modo a incorporar ao portal outros tipos de conteúdos que são produzidos pela EBC e demandados por segmentos específicos do público.

Para isso, é fundamental que haja uma reflexão sobre esse tema, de modo a que se repense as bases conceituais que regem e estabelecem os parâmetros que definem a importância dos conteúdos noticiosos e de entretenimento que a EBC produz e que orientam suas ações para o cumprimento de sua missão. A entidade e a sua “massa crítica profissional” devem possuir uma visão e entendimento de como o fluxo de informação, tanto na produção quanto na entrega, está se transformando. Um fluxo de informação e de acesso ao conteúdo que não ocorre mais pela mera aderência a um portal mas sim pelo interesse em acessar conteúdos diversos por parte dos usuários.

Essa situação expressa uma disruptura de plataforma, ou seja, a importância está no conteúdo e na capacidade de fazer com que o seu acesso esteja disponibilizado na rede e não somente no acesso aos sites institucionais, as chamadas *homes*. Indica também que a importância não está somente na produção de conteúdos mas sim, naquilo que se consegue entregar ao público e nos canais pelos quais esta entrega acontece. Para ela, o objetivo final desse processo de reflexão deve ser o de elaborar um portal que ultrapasse o estágio atual que ainda expressa um modo de ver a produção de conteúdos virtuais fragmentada e sem a especialização de formatação e de linguagem. Segundo ela, o desafio é de bem escolher os conteúdos que vão para a WEB e de tirá-los das caixinhas nas quais foram colocados considerando que a rede acaba estabelecendo um processo por ela denominado de “gourmetização do conteúdo”, ou seja, a possibilidade de entregar conteúdos trabalhados de modo específico e ao gosto dos distintos perfis de “clientes” que transitam pela rede.

A gestora da EBC, Denise Bacoccina, afirma ainda, que outro grande desafio para a instituição é elaborar um sistema de recolhimento e avaliação de dados coletados a partir de como o portal da EBC é utilizado pelos usuários. Para ela é extremamente importante acumular e, principalmente, compreender uma quantidade representativa de informações, não só de natureza quantitativa mas, sobretudo, qualitativa a respeito dos desejos e interesses que movem os usuários nos ambientes das redes e, especificamente, o que os impele a acessar o portal da EBC. Esse conjunto de informações será importante para gerar conhecimentos e leituras que irão colaborar decisivamente para o estabelecimento de estratégias que orientem a produção e a forma de ofertar os conteúdos ao público usuário. As informações básicas que já começaram a ser coletadas sobre os usuários,

ainda que de modo bastante limitado, produziram resultados considerados significativos já que permitiram criar condições para melhor promover perante o público o acesso aos conteúdos disponibilizados pelos meios da instituição, situação que favoreceu a ampliação de acessos mensais de 100 mil para pouco mais de dois milhões de usuários.

Ainda deve ser enfrentado outro desafio de natureza técnica que é fazer com que todo o site seja responsivo⁷, ou seja, esteja habilitado para ser acessado por intermédio de dispositivos móveis como, por exemplo, os aparelhos celulares. O site da EBC tornou-se foi transformado em responsivo somente no ambiente definido para as notícias, privilegiadas mais uma vez. Agora há a necessidade de dotar os outros conteúdos que podem ser oferecidos para celular, o que melhora a qualidade de acesso e amplia as suas possibilidades, já que os usuários que desejam acessar o site nos ambientes que não são apresentados de forma responsivos ainda são levados para as partes antigas do portal, piorando muito o padrão de qualidade de acesso oferecido aos usuários. É um desafio a ser enfrentado em face da falta de recursos.

Outra dimensão desafiadora é a de promover uma transformação na cultura profissional das distintas áreas da entidade, fomentando ações e perspectivas que promovam a interação das atividades de produção de conteúdos. Desde a criação da área de multimídia que ocorreu em 2014, o desafio tem sido na direção de inovar a visão dos profissionais da casa sobre as próprias áreas e suas relações com o ambiente virtual, inovação esta que possa chegar ao próprio portal como resultado final, superando a segmentação de funções que ainda existe. Para isso, é necessário conseguir a adesão dos profissionais para fazer com que se expanda uma mentalidade que considere os meios públicos como espaços de inovação na oferta de conteúdos. As inovações na forma de produzir conteúdos estão exigindo que o profissional tenha várias habilidades para a produção e essa exigência tem trazido alguns conflitos para o ambiente profissional e, consequentemente, para a própria empresa. Segundo Denise Bacoccina é necessário que técnicos, radialistas e jornalistas da EBC modifiquem sua visão sobre os limites legais estabelecidos para o exercício profissional e ultrapassem as resistências de natureza classista e corporativa que surgem no ambiente laboral.

A gestora defende ainda que a empresa estabeleça uma política sustentável de treinamento que promova a reciclagem dos seus profissionais de modo que possam ampliar o espectro de formação e estarem assim, preparados para atuarem de maneira diversificada. Na mesma direção, ela defende a necessidade de criar grupos de jovens profissionais com novas ideias e liberdade criativa, com o objetivo de estabelecer um espaço de estudo, criação e experimentação de novas linguagens a serem utilizadas na formatação de conteúdos. Para ela, estes grupos seriam potenciais criadores de estratégias mais eficazes para produzir os conteúdos da EBC para os segmentos mais jovens do público.

E para finalizar, a gestora afirma que um dos desafios mais importantes a ser enfrentado pela EBC é o de conseguir desenvolver uma velocidade nos seus processos

⁷ É uma solução técnica que programa um site de forma que os elementos que o compõem se adaptem automaticamente à largura de tela do dispositivo móvel no qual ele está sendo visualizado.

administrativos, jurídicos e de produção que sejam suficientemente compatíveis e eficazes para lidar com as contínuas demandas geradas pelo ambiente virtual de modo a que não sejam suplantados pela velocidade do processo tecnológico, gerando um funcionamento precário e pouco dinâmico.

RTP: CONVERGÊNCIA EM EVOLUÇÃO

O portal da RTP apresenta características básicas que demonstram a presença bem mais consolidada de estratégias convergentes na sua produção. A oferta de bons aplicativos para dispositivos móveis, a lógica da arquitetura, o design e a política editorial adotada expressam princípios convergentes. Oferece em tempo real acesso as programações de seus canais tradicionais de radiodifusão, permite personalização de acesso por tipos de conteúdos preferidos, disponibiliza uma série de entradas para outros sítios oferecidos pelo portal que ampliam a oferta de informação e de conteúdos de entretenimento tais como áreas de documentais, séries dramaturgias e programas de arquivos entre outros. Percebe-se que a página de entrada é, de fato, pensada a partir de uma arquitetura que a transforma em uma vitrina na qual estão expostos e organizados conteúdos e veículos que podem ser explorados direta e rapidamente pelo usuário ao bel-prazer de seus gostos e necessidades.

Parte dos conteúdos já está formatada para Internet mesmo que tenha origem nos meios tradicionais da RTP, situação que pode ser ilustrada pelas matérias especiais disponibilizadas no portal. Também se faz uso intensivo de material histórico e audiovisual que a entidade guarda em seu vasto arquivo. É evidente que o objetivo de apresentar os conteúdos de modo amplo, variado e dinâmico é fazer com que a atenção da audiência seja capturada a partir de um conjunto de chamadas que servem como “iscas” para que se consiga, de alguma maneira estabelecer identificação entre os distintos desejos e interesses de consumo informativo e de entretenimento dos seus usuários e os conteúdos que o portal oferece. Nessa mesma direção, disponibiliza amplo acesso a conteúdos *on demand* em áudio e vídeo.

Nas páginas dedicadas aos programas de rádio ou televisão, os conteúdos gerados pelos comentários do público ainda não se configuram em ações que estejam colaborando para desenhar, dentro do portal, universos mais trabalhados sobre os referidos produtos. A maioria dos espaços disponibiliza formas de participação por meio das redes sociais – apenas comentários - e, notadamente, o portal oferece acesso a partes dos programas ou a versão integrais dos mesmos. Não se vislumbra uma ação que permita e incentive a participação do público de forma mais ativa no acompanhamento dos sites dedicados aos programas que mais gosta. Ainda não há, como em outros sites de entes públicos europeus, uma ação contínua que configure, de modos distintos, uma espécie de comunidade de ouvintes ou espectadores que apresentam afinidades a determinados conteúdos e produtos e que podem participar de atividades diversas relacionadas com os conteúdos e personagens de séries e programas que admira. Mesmo assim, na RTP esse movimento de contato mais ativo com o público já pode ser percebido, ainda

que em menor escala, por meio da criação de aplicativos que permitem, em tempo real, a participação do público diretamente em programas e o estabelecimento de contato entre os próprios membros da audiência como o já utilizado no programa *The Voice Portugal*. As ações neste sentido ainda são pontuais.

O portal da RTP já apresenta características típicas da convergência. Já faz uso de diferentes linguagens e formatos para apresentação de conteúdos, oferece design e navegação dinâmicos e interativos em boa medida. Mais do que evolução técnica e expressiva convergência, o portal evidencia a busca por estabelecer uma estratégia cujo objetivo é a adaptação contínua às constantes inovações da Internet, buscando para isso, desenvolver, cada vez mais, a capacidade de integrar os conteúdos produzidos pelos seus veículos da mídia tradicional ao ambiente digital, reinventando e criando novos formatos e linguagens para seus conteúdos. Processo que, por certo, está instituindo formas inovadoras e criativas da RTP relacionar-se com suas potenciais audiências virtuais.

DESAFIOS PARA A RTP

Segundo o diretor de multimídia da RTP, João Pedro Galveias, a entidade vem realizando ações neste setor nos últimos 25 anos. Ao longo de mais de duas décadas, a RTP passou por várias fases no desenvolvimento de sua área multimídia, momentos que foram marcados por crises institucionais, limitações orçamentárias e transformações no desenho interno da entidade⁸. Desenhou este que, depois de passar por várias situações, determinou a existência de um setor específico na entidade, precisamente em 2006, para pensar e elaborar os conteúdos denominados como multimídia e ofertados por meio do seu portal na internet.

O conjunto de desafios que se apresentam é amplo e caracterizado por ações que visem organizar e institucionalizar o funcionamento do setor da RTP que cuida e pensa sua produção digital/virtual. O gestor de multimídia defende que em uma entidade com o tamanho e os setores que possui a RTP, é fundamental estabelecer uma diretoria para centralizar e gerenciar a produção de conteúdos multimídia. Do contrário, esse tipo de ação tenderá a ficar fragmentada, dispersa e antiquada. Na sua perspectiva, a manutenção de um setor específico para a produção dirigida para o universo virtual é o melhor sistema para promover a integração dos diversos setores que podem colaborar para a elaboração de produtos voltados para a internet. Para ele, a entidade e seus profissionais devem ter consciência e trabalhar com a ideia de que há um novo “ecossistema multimídia” que está impactando e afetando cada vez mais a vida das pessoas em geral e, inclusive, dos próprios profissionais ligados à comunicação e ao seu cotidiano de produção.

A RTP deve estar preparada para utilizar os seus recursos de produção tradicionais como o rádio e televisão na concepção e elaboração de conteúdos nesse terceiro novo

⁸ Para a análise dos desafios que se apresentam perante a RTP, é importante considerar que nos últimos anos a entidade enfrenta uma situação bem mais favorável no que concerne ao seu financiamento a partir da adoção da chamada Contribuição do Audiovisual que é paga pelo cidadão na sua conta de energia elétrica. Esses recursos dotaram a instituição de condições bem mais estáveis para estabelecer um planejamento realista e crível para a sua manutenção e para o seu desenvolvimento nesse novo universo da mídia virtual.

setor que pode agregar, de forma inovadora, todos os elementos básicos de linguagem dos demais meios. Ou seja, há de ser entendido pelos dirigentes e profissionais da RTP – assim como acontece nos demais meios de comunicação privados – que o produto a ser oferecido ao público no espaço da rede é, e deve ser, muito mais do que um programa de televisão ou de rádio.

O gestor de multimídia, João Pedro Galveias, defende a ideia de criar projetos que busquem e incentivem a criatividade por meio de ações inovadoras na criação de novas plataformas a serem disponibilizadas pelo portal e cita como exemplo a ideia de reunir jovens profissionais de jornalismo ou do entretenimento para elaborarem novas propostas de conteúdos e novas maneiras de disponibilizá-los aos públicos. Estes novos profissionais conhecem e utilizam esse ambiente com maior desenvoltura. No entanto, ele alerta para a necessidade dos profissionais assumirem uma postura de humildade diante da realidade tecnológica que facilita cada vez mais o uso de recursos. Os profissionais não devem confundir a habilidade de uso dos recursos com o conhecimento técnico específico. Isso seria uma simplificação do desafio tecnológico que se apresenta para os profissionais do setor. Há de se ter consciência de que o fato de ser um usuário avançado nem sempre garante ao profissional a clareza de saber o que fazer na criação de recursos virtuais. Usar os recursos é uma coisa e saber o que fazer claramente em nível profissional é outra. A base dessa postura é a ideia de que há que estabelecer uma cultura institucional para criar e experimentar, com espaço para o equívoco e a incerteza do sucesso.

Nesse cenário, um importante desafio para a RTP é manter, ao longo do tempo e, de modo estável, a formatação de uma diretoria multimídia dentro de sua estrutura administrativa. A manutenção desse setor é importante para que se possa estabelecer novos desenhos de produtos a partir de processos de estudo e de experimentação; para obter um grau de liberdade editorial na confecção desses materiais já desvinculados de outros setores tradicionais da entidade; para poder desenvolver um corpo de funcionários que adquiram e desenvolvam competências específicas de produção de conteúdos e também para o desenvolvimento de tecnologias que sustentem o funcionamento do portal da entidade e otimizem o desenvolvimento de sistemas próprios que garantam, de modo autônomo, a oferta de recursos inovadores para a disponibilização de conteúdos e para a interação com usuários.

Para o gestor da RTP, a instituição ainda está formando e preparando, neste momento, equipes que elaborem produtos a partir da perspectiva multimídia de produção de conteúdos. Na sua visão estão se desenvolvendo, pouco a pouco, ações em duas dimensões: uma relativa ao desenvolvimento de recursos técnicos na instituição e ao processo de capacitação dos seus profissionais para manipulá-los de forma eficaz, competente e criativa, e outra relativa a estruturação institucional que garanta que o processo de trabalho que está se instaurando nesta área, seja perene dentro das rotinas pensadas para a entidade. O desafio está em criar dentro desse segmento uma espécie de unidade de produção de programa, ou seja, espaços nos quais todas as competências técnicas que possuem os canais da entidade estejam reunidas, de modo articulado, para atender

as exigências que a produção multimídia apresenta. Defende ainda, que o conteúdo seja resolvido na origem a partir da ideia de que o profissional que atua no multimídia deve ter a capacidade de produzir diversos formatos/linguagens para o digital, inclusive.

Outro importante desafio é garantir que haja recursos previstos no orçamento da entidade para cumprir o que ele chama de a “criação de uma nova mídia”, ação que atribui como missão à RTP. Na sua perspectiva, há que desenvolver duas correntes de ação no ente público. Uma para elaborar a mídia de hoje e outra pensar a mídia do futuro. Isso é um desafio em face de que serão públicos diferentes para os quais os produtos deverão estar voltados. Como exemplo, João Pedro Galveias cita que os profissionais atuais de mídia devem lidar com o fato de que “fenômenos televisivos” com impactos em audiências massivas, estão cada vez mais raros para o público jovem. Diante do uso intensivo dos aparatos móveis e do ambiente virtual, o desafio será elaborar um modelo de produção que produza conteúdos mais baratos e com menos impacto de audiências, ao contrário do modelo que ainda impera na radiodifusão tradicional. Por isso, ele acredita que a entidade deve oferecer a mídia tradicional ao público, de forma generalista, mas também, simultaneamente e de maneira desafiadora, tem a obrigação de pautar suas ações pela inovação, oferecendo as novidades midiáticas a esse mesmo público por meio da rede.

Segundo o gestor da RTP, o desafio é manter o setor multimídia da entidade em uma espécie de “posição de combate”, ou seja, atuar de modo a que a própria entidade não perca de vista o trabalho feito por este setor. A estratégia é promover um processo que reitere continuamente, e perante toda a RTP, a existência e a presença do setor e dos conteúdos que elabora. Isso é um verdadeiro processo de luta pela visibilidade do setor perante a instituição. Considera isso importante como forma de também lidar e lutar contra a enorme desproporção que existe entre o setor de radiodifusão tradicional e o digital/virtual. Para se ter ideia disso, ele afirma que a unidade multimídia da instituição possui pouco mais de 20 profissionais trabalhando, e nem todos do quadro da RTP, diante de pouco menos de 1700 funcionários no total⁹. Ele indica que o número ideal de pessoas trabalhando na multimídia deveria estar ao redor de 150.

Outro desafio apontado é que ainda não há um grau de institucionalização das ações do setor que permita estabelecer metas ou parâmetro de desenvolvimento a serem alcançados a curto e médio prazos. Também não existe um sistema de métricas, que recolha desde dados quantitativos de audiências e acessos até o recolhimento de informações qualitativas sobre os usuários que buscam o portal da instituição, seus desejos e posturas. Esse é um desafio importante pois a partir da composição e alimentação de bancos de dados que delineiem perfis dos usuários, será possível pensar e elaborar um conjunto de estratégias voltadas para a produção de conteúdos demandados por segmentos de públicos atendidos pela instituição. Para lograr esse objetivo o gestor da RTP afirma que será necessário aportar recursos que garantam o estabelecimento das estruturas técnicas, operativas e profissionais para sustentar a necessária pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Nessa mesma direção, o gestor da RTP defende como um

⁹ Dados retirados de <http://www.atelevisao.com/rtp/rtp-volta-a-reduzir-numero-de-trabalhadores/>.

primeiro e possível passo a ser dado a criação de uma zona de subscrição de usuários no portal da entidade.

Finalmente, indica a necessidade de criar uma estrutura técnica e de pessoal para acompanhar o que ocorre, especificamente, nas redes sociais e observar as tendências que estão surgindo nesses espaços. Ele afirma que não há forma de controlar ou determinar o que ocorrerá nesses ambientes. O segredo para tentar conquistar relevância nesses universos é conseguir pensar e produzir um bom produto que tenha algum nível de repercussão – propagabilidade - e gere, principalmente, interesse entre usuários.

CONCLUSÃO

O que podemos observar através dos gestores é que os desafios são grandes e exigem, de muitas maneiras, que as instituições se reinventem para “fincar suas bandeiras” no terreno delineado e altamente disputado da “rede de redes”. As entrevistas demonstraram que uma perspectiva comum encontrada é a de que o desafio essencial a ser afrontado é promover uma mudança de mentalidade no funcionamento dos entes públicos. Será necessário realizar um trabalho político e de sensibilização das estruturas de administração, de seus diretores e dos membros de seus conselhos com poder de decisão, no sentido de que tenham consciência e informação sobre as transformações que estão ocorrendo na comunicação/radiodifusão a partir do desenvolvimento e incorporação, cada vez mais rápida e intensiva, das tecnologias digitais de informação. Somente a partir dessa atuação esclarecedora e de conscientização do potencial de alcance que as entidades podem obter ao atuarem na internet, é que se tornará possível a institucionalização sustentável de setores multimídia e a natural disputa por recursos em uma entidade que tem a obrigação de oferecer a população um serviço de informação e entretenimento que, atualmente, pode ser entregue de duas formas, ou seja, pelo sistema tradicional da radiodifusão ou através do ambiente virtual.

Essa conscientização significa muito e é considerada como fundamental para que outras tantas mudanças possam ser implantadas. Torná-la realidade é altamente complexo em face das múltiplas modificações que o trabalho no ambiente virtual exige das instituições e de seus quadros funcional e diretivo. As alterações devem ser de ordem funcional tanto no ambiente administrativo quanto na produção de conteúdos. Além disso, é prioritário que essas mudanças produzam reais repercussões no sempre conturbado ambiente financeiro das entidades, garantindo recursos do orçamento para as atividades que devem ser desenvolvidas pelos setores de multimídia.

Para os gestores outro grande desafio é fazer com que as entidades superem o estágio da radiodifusão tradicional e seus *modi operandi* e consigam dar um salto para uma nova etapa ao agregarem uma mentalidade renovada e, conseqüentemente, remodelarem seus métodos de trabalho, de produção e de distribuição, agora voltados também para o desenho e a elaboração convergente de produtos informativos e de entretenimento destinados ao consumo no universo virtual.

Para isso, os gestores defendem uma postura assumida pelos seus setores que é o de fazerem-se notar nas estruturas das suas entidades e de lutarem para promoverem

mudanças na leitura estratégica que estas entidades realizam do cenário atual e futuro de formação de público, valorizando as transformações que tem acontecido na forma de produzir e formatar conteúdos multimídia e, de maneira muito especial, estar atenta as modificações no modo de consumo e acesso a esses produtos.

Outro desafio importante é a mudança de cultura que deve ocorrer com os profissionais. As mudanças requeridas são amplas e devem alterar desde concepções e processos de trabalho na elaboração de conteúdos até a perspectiva que os próprios profissionais de produção possuem de suas habilidades, possibilidades e limites de atuação. Nas entrevistas os gestores deixam claro que o ambiente de inovação, dinamismo e de uso de recursos de linguagem variados (imagem, texto e som) impõe aos profissionais uma transformação que se choca com limites antigos que demarcam possíveis habilidades e tarefas a serem cumpridas por um determinado tipo de profissional. Um profissional que atua nessa área deve superar a compartimentalização de funções e produzir de áudio a imagem, sem distinção. Dito de outra forma, um produtor multimídia deve ser de fotógrafo a repórter que produz matérias de áudio ou de imagem.

Nessa direção, nos parece que os gestores têm buscado pensar e, sobretudo, garantir a criação e manutenção estável de departamentos e de plantéis mínimos de profissionais especificamente destinados a pensar e administrar o relacionamento da entidade com os seus potenciais públicos virtuais, acompanhando a dinâmica desse universo e recolhendo dados que demonstrem as posturas, críticas, elogios, desejos e demandas que as audiências apresentam e que podem ser utilizados positivamente pelos entes públicos para orientarem suas estratégias de produção e também potencializar a divulgação e o conhecimento de seus produtos por parte da própria cidadania que está presente nas redes e que dela faz uso. Cumprindo também um de seus objetivos como instituição pública de comunicação, ou seja, estar disponibilizada para a maior quantidade de pessoas.

É no cenário de mudanças que a EBC e a RTP precisam agir. Entre seus complexos desafios, acreditamos que o estabelecimento, a médio prazo, de uma estratégia virtual, minimamente articulada, é um dos mais importantes a ser enfrentado em face do que já ocorre no presente e do futuro que se perfila para a radiodifusão a partir do incremento da “vida virtual”. Esse conjunto de ações poderá ser um instrumento fundamental para que as instituições promovam a difusão de suas marcas e de seus produtos/conteúdos entre distintos segmentos de públicos, notadamente os mais jovens, que até o momento já apresentam significativa distância dos canais tradicionais da radiodifusão. As manifestações dos gestores demonstram que as entidades devem lutar contra impossibilidades gerenciais, financeiras, operacionais, políticas e de culturas profissionais arcaicas materializadas nas próprias culturas institucionais que terminam sendo resultantes das distintas mentalidades administrativas e técnicas existentes nos ambientes dessas instituições, de modo a superar as inseguranças e resistências que tradicionalmente tendem a marcar os processos de profunda inovação e transformação, como os que o momento atual provoca na radiodifusão.

Somente a partir desse enfrentamento em cada um dos cenários institucionais, é que EBC e RTP poderão modificar, incorporar e cristalizar novos parâmetros de produção e novos protocolos que orientem seus métodos de trabalho e elaboração de distintos conteúdos midiáticos voltados para o ambiente virtual. Situação que poderá permitir, paulatinamente, o aprofundamento da presença das instituições nas redes e a consequente obtenção de possíveis ganhos significativos para a representatividade e legitimidade social e para a sobrevivência dos entes públicos analisados neste artigo. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arons de Carvalho, A. (2009). *A RTP e o serviço público de televisão*. Coimbra: Edições Almedina.
- Benvenido, L. (2012). *La televisión ante el desafío de internet*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Bianco, N. R. D., Esch, C. E. & Moreira, S. V. (2012). Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Estudos em Comunicação*, 12, 155-181.
- Bustamante, E., Franquet, R., García Levy, T., López, X. & Pereira, Y. X. (2008). *Alternativas en los medios de comunicación digitales – Televisión, radio, prensa, revistas culturales y calidad de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación – Industrias culturales em la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Cardoso, G (2007). *A mídia na sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Coutinho, M. (2006). Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, 27, 107-123.
- Fuenzalida, V. (1998) Situación de la televisión pública en América Latina. *Diálogos de la comunicación*, 53, 89-119.
- Graván, M. L. (2012). *El futuro de la Televisión Pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*. Madrid: Editorial Popular.
- Jenkins, H. (2015). *Cultura da convergência*. São Paulo: Editora Aleph.
- Jenkins, H., Green, J. & Ford, S. (2014). *Cultura da conexão – criando valor e significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Editora Aleph.
- Mateo Pérez, R. & Bérge Saura, L. (2009). *Los retos de las televisiones públicas: financiación, servicio público y libre Mercado*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO.
- Moraes, D. (2009). *A batalha da mídia - Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas.
- Serra, P. (2015). *A televisão ubíqua*. Covilhã: UBI.
- Wolton, D. (2006). *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. São Paulo: Ática.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Unesco (2001). Public Broadcasting: Why? How? Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>

ENTREVISTAS PESSOAIS

Bacoccina, Denize (2015). Brasília, 28-08-2015.

Galveias, João Pedro (2015). Lisboa, 16-09-2015.

FINANCIAMENTO

Trabalho acadêmico apoiado pela Fundação CAPES, no âmbito do acordo de cooperação CAPES/FCT através da realização de estágio pós-doutoral na Universidade do Minho em Braga.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Carlos Eduardo Esch realizou estágio pós-doutoral na Universidade do Minho. É Doutor em Sociologia e Ciências da Comunicação pela Universidade Complutense de Madri. Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e do seu Programa de Pós-graduação. Pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB (LAPCOM). Fundou e coordena o Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina da UnB.

Email: caduesch@hotmail.com

Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Comunicação

ICC Norte, Bloco A, subsolo

Brasília-DF, 70910-900, Brasil

Mariana Martins de Carvalho é Doutora em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB), com estudos na área de políticas de comunicação e cultura e ênfase na comunicação pública. Pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB (LAPCOM). Gestora em Comunicação Pública da Empresa Brasil de Comunicação.

Email: marimartins.pe@gmail.com

Empresa Brasil de Comunicação

Setor Comercial SUL - SCS Quadra 08 Bloco B-60

1º Piso Inferior - Edifício Venâncio 2000 - Asa Sul

Brasília/DF, 70333-900, Brasil

* **Submetido: 8-03-2016**

* **Aceite: 10-04-2016**

MANAGING THE CHALLENGES OF INCORPORATING NEW DIGITAL TECHNOLOGY IN PUBLIC BROADCASTING SERVICES IN BRAZIL AND PORTUGAL

Carlos Eduardo Esch & Mariana Martins de Carvalho

Abstract

Digital technology and the rise of innovative online communication services are defining a challenging context for communication medium managers in general and in particular for those who administer public broadcasting systems. This context has propelled these professionals to come up with and establish a set of actions for shaping strategies so that these institutions can produce, advertise and offer media content across new platforms, and thereby re-establish and renew their consumer ties with certain audience profiles. A scene which has been shaped by the ever increasing virtual media options available to users which has led public communication mediums to lose parts of their audience, a situation which, in special circumstances, could threaten the social legitimacy of this particular broadcaster, its actual commitment to its mission and relegate it to a less-important level in the eyes of its citizens. This paper analyzes the challenges public broadcasting services in Brazil and Portugal have incorporating new technology and making themselves visible to an online public.

Keywords

Public broadcasting; management; digitalization; convergence and online communication

A CONTEXT FOR CHANGE

The existing public broadcasting systems in Latin America and Europe are going through a historic period marked by challenges of huge changes within their respective national scenes. Over the last couple of decades, the list of transformations has included regulatory policies for financing each national context and reached strategies that are being adopted to face the challenges that digital technology and the expanding world of online communication poses to everyone (Arons de Carvalho, 2009).

Over the last twenty years there has been a proliferation of platform and technology distribution, like digital television, IPTV (Internet television), mobile television and video on demand. Competition has increased significantly with the arrival of new operators in the market, like internet companies. Advances in technology have also led to new *online* and on demand services in communication, information and entertainment.

There is a tendency for audiovisual services to converge within this complex scene of changes, providing consumers with an increasing number of services across different virtual platforms and mobile devices. The emergence of multiple audiovisual services led audiences from so-called conventional media to naturally dissipate.

While this is happening, traditional use of media – to a large extent passive – is gradually giving way to another more active form of participation with a greater control

over content that users wish to access. In this environment of transformation, managers of public broadcasting companies search for diversified forms of delivering content to new distribution platforms, thereby increasing the chances of consumption provided by the omnipresent TV (Serra, 2015). In order to do this, managers have to decipher and understand the dynamics of the agile and changing “virtual ecosystem” and its services, networks and users.

As a result, confronting innovative technologies and their consequences is a common and basic challenge for all broadcasting services, especially for public ones both in Europe and Latin America, and in particular, Brazil and Portugal. For Europe, successfully addressing these technologies could mean reinventing public radio and renewing social ties of belonging and identity (Wolton, 2006). For Brazil, it could be a tool for overcoming, to some degree, the massive invisibility that public radio still suffers in society. Innovation and its ability to reach out and capture a younger public makes the virtual space a powerful tool for advertising public mediums to audiences who currently do not think of TV or public radio as part of their media menu.

Public media managers who successfully face this new technology and its demands and possibilities are extremely important when we consider the importance that public broadcasting can attain on a national level. Despite the relative economic value inherent to it, theoretically it cannot be compared to any other type of service provided by any other state. Its very nature means it offers diverse, plural, distinct and universal information and content able to guide and influence public opinion (Unesco, 2001). However, in order for public broadcasting entities to operate in the new scene, their managers need to rethink and retool their operations.

THE MAJOR CHALLENGE: SPREADING CONTENT ACROSS THE NETWORK

We are at a moment in history when a set of social and cultural practices, and the innovative digital technology that has grown around them, make up what is known as network culture (Jenkins, Green & Ford, 2014). These practices did not come about only through technological development. The facts around the events have always generated interest and promoted discussion among people over the course of time. However, the circulation of content nowadays, in a world which is heavily dependent on virtual communication and increasingly rooted in digital technology, is much different than other forms from the past, including analogue. The contemporary trademark of communication has become the quickness, the range and the speed of information, many of which are used for the rapidly growing tools for online social contact nowadays.

Reflecting on these changing circumstances is important, and most importantly, strategic. After all, networks that connect computers, people and institutions together across the world generate a unique environment in which new ways of experiencing diverse relations of an institutional and personal nature are repeatedly established every day. This ends up creating a profoundly dynamic scene given the clear transformation occurring in forms of relationships and consumption. Media content is not only transmitted

by traditional means anymore, in other words, through electromagnetic waves and radio broadcasts focused on production and business.

The development of digital technology has allowed people to interact across many social tools available on the internet. Thus, the process of communication has been strengthened by the quantity and reach of messages circulating in a real-life web of intercommunicating channels. Content goes through many alterations within this intense process as countless numbers of users distribute or redistribute their feelings, ideas, values, affection, rejections and interests. This trafficking of messages leads towards giving content new meaning for network users whether individuals, groups, movements or institutions. This is a fundamental change which means thinking realistically about the new virtual world in which media content is distributed nowadays¹.

In order to think about these issues, we elaborated on some concepts and ideas proposed by Jenkins, Green and Ford (2014) on their idea of *propagability*. This perspective presupposes the idea that “the process of content circulation generates meaning and adds value to the content that makes up current media. A fundamental idea for thinking about communication mediums in general, particularly virtual ones, is that if something does not propagate itself, it is dead, without existence” (Jenkins et al., 2014, p. 23).

The idea that content which is produced but not propagated on the network, or even on old broadcasting, is destined to fail, is an essential question for managers of public entities such as the RTP and the EBC. In an environment where the concept of *propagability* is related to the capacity that public broadcasting entities have for promoting online consumption of their content, one of the major challenges being faced is obtaining and maintaining a satisfactory audience level, that is, having an online presence and the ability to get noticed in an environment by circulating content that generates online users' interest. It is important for this analysis to consider that the RTP and EBC are two big public bodies that have existed and will continue to exist together over a significant amount of time.

The first public body is a broadcaster which uses traditional broadcasting channels like open television and radio stations. The other public body works with information technology and convergence. Both public bodies work with this technology, their administrative and managerial spaces almost always defined by multimedia. However, the development of multimedia and principally the development stage of activities within it differ in the RTP and EBC. Each one has its own history and internal workings arising from the ease and difficulty of managing and budgeting.

In a communication world of growing *propagability*, the multimedia area of public bodies needs to expand, articulate, and be sustainable and vigorous to ensure that they do not miss the virtual train. The development in information technology and the knowledge set that this segment could generate goes beyond the working dynamics of tools such as applications. It should generate a body of knowledge for the entity to understand

¹ This change is verified by data collected from the study carried out by the technology consulting company Accenture in 13 countries which indicated that 77% of internet users in Brazil access the net on mobile devices. Retrieved from <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/africa-do-sul-e-brasil-lideram-acesso-a-internet-movel>.

the technological and virtual changes, foresee changes and recognize – as much as possible – the many contemporary virtual audiences. This operational dimension should be a sample of “digital/virtual conscience”, that is to say, a company’s privileged segment that accumulates knowledge on propagating messages across the digital media universe and, especially, acquires the capacity to elaborate action plans for production and distribution of content virtually and to their users.

The perspective of *propagability* proposes a set of fundamental questions about how digital technical resources facilitate the circulation of some content in comparison to others, like how economic structures sustain or restrict this circulation, even the characteristics that make media texts interesting to a group and make them want to share the material across social networks of consumption and information sharing (Jenkins et al., 2014). The authors state that establishing a virtual participative culture based on the idea that diverse communities which collaborate through networks have roles and promote forms for circulating media content through this action and the projected adjustments these channels must make. With this, the public gets a much more representative meaning for circulated content than on traditional broadcasting. This makes certain producers and corporate communicators pay more attention to the needs of online users and understand what they want in order to produce content that meets the specific demands of online users.

THE ANALYSIS

In order to analyze the challenges that managers of public broadcasting entities feel are more important for their online development, it was necessary to read up on how these institutions are currently carrying out their digital/virtual actions. For this, we analyzed how these actions are being implemented on the EBC (www.ebc.com.br) and RTP (www.rtp.pt) portals between September and October of 2015. Our analysis is therefore based on research on the convergence level in these entities and how they must adapt their portals to its use, format, languages and media content distribution². We then conducted interviews with professionals³ from each public entity whose job it is to develop and implement mechanisms for producing and distributing media content.

This has led us to believe that both portals give a fairly good indication of how institutions and their managers are adapting to new digital technology and, to a larger degree, how important they feel these new innovations are to the development and survival of their public broadcasting channels. Based on the data, we looked at these institutions from two fronts: early convergence at EBC and the changing convergence at RTP.

² To guide our observation we considered the following analysis categories: a) if the portal had integrated traditional radio and television products; b) if there was *on demand* content service; c) if there was real time content on offer; d) the multimedia language used; e) adoption of transmedia strategies; f) the use of archived material; g) if there were proposals to engage the audience with mechanisms and used strategies; h) social network participation and strategies; i) creating an audience community; j) creation/distribution of mobile device applications; l) developing products to connect traditional media with the internet like games or events.

³ The person interviewed at the EBC was Denize Bacoccina, the Executive Superintendent of Agencies and Digital Content. At RTP, Multimedia Director, João Pedro Galveias, was interviewed.

THE EBC: EARLY CONVERGENCE

In general, the EBC portal is an example of convergence in its initial stage as compared to the available technologies used by other similar entities. First is the architecture. The portal pages were structured for specific news agency, radio, television and company ombudsman sites to access and to send users to informative/thematic areas deemed important by the EBC. The portal was based on a traditional concept: separating channels even though they coexist in the same space. Separating the radio, TV and agency services indicates a low level of convergence.

The company's strategy was to solidify the EBC's name as it was practically unknown to the general public. Two projects were developed for the portal in less than 4 years. The first project, between 2012 and 2013, focused on drawing attention to the news on the agency's home page instead of just broadcasting on TV Brasil and radio. Soon after the portal was released, the company faced the problem of restricted content distribution. Only half of the TV schedule was produced by the company itself, so the other half was coproduced, the contract for which did not have a clause stating web use, which made it almost impossible to be seen on other platforms.

In 2014, the portal underwent a technical and visual restructuring to make it more responsive by using a flexible design to automatically adapt to any device (PC, cellular, *tablets*, etc.). The new phase was still being implemented in September 2015; its radio and TV pages were being restructured. However, this separation still remained between the channels and the goal of becoming a portal with news mainly produced by the Brazil Agency⁴. The radio and TV channels were still absent from the EBC's home page. Users could only listen to live radio broadcasts controlled by the company because TV Brasil, an open source channel transmitted across the country, was not *streaming* its programming at the time. Only the international TV Brasil was being transmitted across Web TV.

Another aspect is the low amount of *on demand* content which could increase the range of many products like television series, fiction, children's programs, radio programs and more. The problem was in part related to not having any image. However, there was not much audio or video news material being handed in that was integrated with text or images⁵. A few multimedia initiatives had been developed and were available in the section "Special Content". Even though producing special content was a commendable effort, it was far from being broadcast across multiple media channels, each one giving understanding to a theme or issue. There is no doubt that the production achieves some level of crossmedia, but overall it is not effective because it means reproducing various media content in the same place without necessarily adapting it.

In terms of public interaction and participation, the EBC has institutional pages on social networks and only a few radio and television programs had specific pages on social networks for audiences to leave comments.

⁴ The Brazil Agency is a national news publisher for the EBC whose daily content can be repeated for free in newspapers and radio and TV stations in the interior of the country.

⁵ The low level of media integration was explained by the company's technical limitations which did not have the *Content Delivery Network* (CDN) tool; a distribution network of multimedia content. Without this network, the company would have to manually convert the videos into many formats for a number of mobile devices.

The company is even more behind when it comes to applications for mobile devices like *tablets* or *smartphones*. Only radio stations have applications for listening to live programs. The application offers no other type of information or content. There has been no attempt to include games or promote events related to the content on the EBC's television and radio stations.

With the exception of a few programs whose pages come close to having multimedia language, the portal as a whole – the structure, texts, graphics and visual – is of an informative nature. From our point of view, it identifies itself as more of a news agency characterized by *hard news* coverage mainly of facts which have already been released on other news portals. It tries to differentiate itself by covering issues like culture, education, environment and citizenship. Yet, this difference is not really reflected in its coverage. It rarely offers in-depth coverage of material and is rarely complemented with multimedia resources. The low level of attractiveness prevents it from becoming a space for quality entertainment and information and therefore meets only a few of its objectives as a public service provider.

CHALLENGES FOR THE EBC

Given this situation, the manager of the EBC believes that the entity is still “crawling” through the process of technological modernization and preparation for occupying virtual space. This perspective is the result of the institution's history, created a little more than eight years ago and still fighting to establish and consolidate itself as a public broadcaster.

Despite a set of structural difficulties, this public entity has been adopting measures over the last few years for updating its portal in order to increase its accessibility and offer content produced by its broadcasting channels. The person responsible for multimedia at EBC confirms that the biggest challenge is administrating the complex process of modernizing the entity's virtual equipment because they do not have the available resources for realizing all the wide range of actions necessary for the company to have a satisfactory online presence. What it is looking for is to better administrate what the manager calls a “possible strategy”; the need to establish a list of priorities for the EBC to have a positive online presence.

In order for this to occur, the sector has been trying to obtain the financial resources necessary to ensure a minimum level of portal modernization and been making the efforts to further its plans and actions for the EBC to operate online. The manager believes that is necessary to establish administrative policies that clearly define the steps and responsibilities needed for updating as well as having a clear plan of who does what in the process. It is therefore essential that she institutionalizes one sector and designates a stable team of professionals⁶ for producing content and information technology who can develop a body of knowledge and understanding of the area which can be used to improve the company's digital/virtual strategies and performance.

⁶ The EBC had up to 20 professionals working on IT developments. At the time of the interview, the manager stated that only three professionals were committed to their tasks in the sector.

Another structural challenge is developing applications for the entity. The EBC believes it is far behind in this and still does not have applications that are widely available to the public. Searching for these resources is an uphill battle right now because, according to the manager, the institution already understands the importance of developing these technological resources given the large increase in mobile device use in Brazil and the world in general. Its biggest obstacle here is not the lack of vision but the financial and operational difficulties to put it in motion.

The manager points to another important goal which is managing to establish a working procedure within this new production environment with clear, coherent, realistic and measurable objectives. After recognizing the company's existing structural problems, she states that the EBC is still not ready to establish long term goals. The institution still does not have a clear definition of the objectives and steps it needs to take, or even how they would be done. There is a huge challenge behind analyzing a more complex context, overcoming bureaucratic red tape and defining goals in a dynamic environment where three, four or five years is a long time due to the speed at which the virtual world operates.

Another challenge facing the entity is the technology and the concept behind thinking and rethinking – or reshaping – its current portal. It was initially designed as a hub for converging content elaborated by both professionals within the company and external collaborators the entity maintained relations with. The result of this was a portal comprised of isolated areas dedicated to delivering content designed by the company's own radio, television and news agency.

Another reason this happened is the fact that the EBC always thought of the news content on its site as being a privilege. According to the manager “news is the most privileged thing the EBC has and it is a fundamental part of its mission as a public entity”. The Brazil Agency has always been a strong brand of the EBC, recognized as “its own medium” inside the entity, different than other mediums, which is where the site gained its perspective on information and news it holds today. The manager believes that another factor influencing the preponderance of news on the site is the fact that the entity's mediums have to offer *hard news* as part of their daily programming. However, the challenge that is presented here, given her definition of the situation as “news being privileged”, is one of thinking about how the institution will transform this predominance of informative content so that other content produced by the EBC may be included on the portal and be in demand by certain segments of the public.

It is important that thought goes into reconsidering the conceptual bases that regulate and establish parameters for defining the importance of news content and entertainment which the EBC produces and which guides it towards accomplishing its mission. The entity and its “critical professional mass” should see and understand how the flow of information, both in producing it and delivering it, is changing. The flow of information and accessing content do not occur by simply visiting a portal anymore, it occurs because there is interest on the part of users to access varied content.

What is important is the content and the ability to make platforms accessible online and not just accessible on institutions' *home* sites. It also shows that the importance

does not only lie in producing content but also to be able to deliver this content to the public and the channels. For the manager, the main reason for reconsidering this process has to be elaborating a portal that goes beyond the current stage of offering fragmented virtual content without any specific format or language. She believes the challenge is in choosing the content for the WEB wisely.

The manager of the EBC admits that another huge challenge for the institution is elaborating a system for collecting and evaluating data on how users are using the EBC portal. In her opinion it is extremely important to gather and understand a representative quantity of information not only of a quantitative nature, but also of a qualitative nature of the interests and wishes that drive users to networks, especially to access the EBC portal. This information will be important for generating knowledge and reading that will collaborate towards establishing guidelines for producing and offering content to the public. She states that basic information about their user is already being collected, albeit limited, and it has led to significant results in improved distribution of the institution's content to the public; the number of monthly visitors increased from 100 thousand to a little more than two million.

Another challenge of a technical nature still needs to be addressed which is making the whole site responsive⁷, in other words, capable of being accessed by mobile devices, for example, cellular phones. She said that the EBC site was transformed in response only to the environment dedicated for "privileged" news. Now there is the need to provide this technology to other content in order to improve the access quality and expand its possibilities because users who want to visit the non-responsive sites are still directed to the old parts of the portal, lowering the quality of access offered to users. It is a challenge that must be faced as a result of few resources.

Another challenge is promoting a change in the professional culture of certain areas within the entity, stimulating actions and ideas that encourage interactive content production. Since the creation of the multimedia section in 2014, the challenge has been in innovating the in-house professionals' perspective for their actual areas and their relation with the virtual environment, which could be the portal's ultimate goal, overcoming the segmentation of existing functions. For this to occur, the professionals need to be united so that they can open their minds to the fact that public mediums are a place that offers innovative content. Innovations in content production require professionals to have many production skills which professionals have had some struggles with and, as a consequence, the company too. The manager states that technicians, broadcasters and journalists all need to change the way they view the legal limits established for their practice and overcome the class-based and corporate resistance within the workplace.

She continues to defend that the company sets a sustainable training policy that trains professionals in various areas so that they are prepared to work in a diversified manner. She defends the need to create groups of young professionals with new ideas and creative freedom in order to establish a space for studying, creating and experimenting new

⁷ It is a technical solution for programming a site so that the elements that make it up automatically adapt to the screen size of the mobile device being used.

languages used in content formatting. She believes these groups could potentially create more effective strategies for producing EBC content directed towards a younger public.

Finally, she states that one of the more important challenges the EBC faces is being able to speed up administrative, judicial and production processes so that they are reasonably compatible and effective for dealing with the continued demand of the virtual world and not get left behind by the speed of technology which would make for a shaky and sluggish operation.

RTP: CONVERGENCE IN PROGRESS

The RTP portal's characteristics demonstrate it has much more consolidated convergence strategies behind its production. Good applications for mobile devices, structural logic, its design and editorial policies are its converging principles. It offers live access to programs on traditional broadcasting channels, allows you to personalize access by preferred content, has a number of other sites available on its portal which expands the information and entertainment to include other areas such as documentaries, dramas and program files, among others. It is clear that the home page is, in fact, well thought out in terms of structure, which transforms it into a showcase for content and mediums which can be explored immediately and quickly at the user's whim.

Some of the content has already been formatted for the Internet even though it came from traditional RTP mediums, demonstrated by the special materials available on the portal. It also uses an extensive amount of historical and audiovisual material that the entity keeps archived. It is obvious that in order to offer comprehensive, varied and dynamic content one must capture the audience's attention by using a series of catch phrases that act as "bait" in order to identify, in some form, the particular interests and wishes for entertainment and information that users have, the content that the portal offers and provide full access to on demand video and audio content.

The comments generated by the public on pages dedicated to radio and television programs have not yet resulted in any collaboration to provide more detail about the products in question. Most of the spaces provide forms of participation on social networks – only comments – and the portal clearly offers access to parts of the programs or the entire program. There is no sign that more active public participation on the sites that people most like is being worked on. There is still no consistent effort (as there is on public entity sites in Europe) to form a community of listeners or viewers who would be able to participate in a number of content and character-related activities from the series and programs they enjoy. Even still, this more active contact with the public is noticeable at RTP, even if on a lesser scale, in the applications created in which the public participate directly with programs, in real time, and make contacts with the other audience members as used in the program, *The Voice Portugal*.

The RTP portal already has features which are typical of convergence. It already uses different languages and formats to present content, offers design and a good amount of dynamic and interactive navigation. More than technical progress and expressing

convergence, the portal is focused on strategies to adapt to the constant innovations on the Internet, developing more and more capacity to integrate content produced on its traditional media forms to digital ones, reinventing and creating new formats and languages for its content. This process is most certainly building innovative and creative forms for the RTP to realize its virtual audience potential.

CHALLENGES FOR THE RTP

According to the director of multimedia at RTP, the entity has been performing actions in this sector over the last 25 years. Over the course of two decades, the RTP went through numerous development stages in multimedia marked by institutional crises, budget limitations and changes to the internal layout of the entity⁸. In 2006, this layout, after going through various situations, determined a specific sector within the entity for deliberating and elaborating on multimedia content offered on its internet portal.

The set of challenges is wide and characterized by actions for organizing and institutionalizing the sector at RTP that takes care of its digital/virtual production. The multimedia manager states that an entity the size of the RTP and has as many sectors as it does needs to establish a board of directors to focus on and manage the production of multimedia content. On the other hand, this kind of action will tend to remain fragmented, dispersed and outdated. In his opinion, maintaining a specific sector for online production is the best way to integrate the various sectors which could collaborate and elaborate on internet products. He believes that the entity and its professionals should be conscientious and work in a new “multimedia ecosystem” which is increasingly impacting and affecting everyone, including the actual professionals working in communication and their daily production.

The RTP should be prepared to use its traditional production resources like radio and television for elaborating content for this new third sector which could bring together all the basic language elements from the other mediums. There is an understanding among directors and professionals at RTP, as occurs in other private communication mediums, that the product being offered to the public on the network is, and should be, much more than a television or radio program.

The manager defends the idea for creating projects that stimulate creativity towards building new platforms that the portal can distribute. He gives the example of bringing together young journalism or entertainment professionals to work on new proposals for content and new ways of distributing them to the public. These new professionals know and work within these environments with more ease. However, he points out that it is necessary for professionals to be mindful of technology that makes using resources easier. The professionals should not confuse their skills for using resources with specific technical knowledge. This would just be simplifying the technological challenge which

⁸ When analyzing the challenges faced by the RTP, it is important to remember that over the last few years the entity has faced a more favorable financial situation after adopting the Audiovisual Contribution which citizens fund through their electricity bills. These resources provided the institution with more stable conditions to establish a realistic and viable plan for maintaining and developing in the new virtual media world.

presents itself to the professionals in the sector. You must be conscious of the fact that being an advanced user does not always mean the professional will know exactly how to create virtual resources. Using resources is one thing, knowing how to do it on a professional level is another. The reason behind this position is the idea that an institutional culture must be established in order to create and experiment, leaving room for mistakes and the uncertainty of success.

An important challenge for the RTP here is to maintain, over time, a stable group of multimedia directors within the administrative structure. Maintaining this sector is important for a) establishing new product designs out of studies and experiments; b) obtaining a level of editorial freedom to prepare these materials which have been disconnected from other traditional sectors in the entity; c) developing a team of workers who have and can develop the specific skills for producing content and also for developing technology that keeps the portal operational and optimizes the development of systems that will distribute innovative and interactive content to users.

The manager of the RTP believes the institution is still forming and preparing teams to elaborate products for multimedia content. In his opinion, they are slowly developing actions on two fronts: one for developing technical resources for the institution and for training its professionals to use them effectively, competently and creatively; the other is an institutional structure to ensure that the work routines being put in place are long-lasting ones. The challenge lies in creating a production programming unit within this segment, in other words, places where all the technical skills from all the entity's channels are brought together to meet the demands that multimedia production presents. He goes on to say that the content is decided on at the beginning because the professionals who work with multimedia must have the ability to produce various digital formats/languages.

Another important challenge is guaranteeing that there are resources laid out in the entity's budget to meet what he calls "creating a new media"; an action he defined as being the RTP's mission. As he sees it, there are two courses of action need to be developed in the public body: one to elaborate on the current media, and the other to think about the media of the future. This is a challenge because the products have to be for a diverse public. He gives an example of current professionals in media need to deal with the fact that the enormous impact the "television phenomena" has on audiences is becoming increasingly rare for the younger public. Due to the intense use of mobile devices and virtual environments, the challenge will be in elaborating a production model that produces cheaper content and has less of an impact on audiences, contrary to the prevailing model in traditional broadcasting. That is why he believes that the entity must offer traditional media to the public in the generic form yet at the same time have the obligation of governing their actions through innovation, offering new media content on the network to this same public.

The manager of the RTP states that the challenge is keeping the entity's multimedia sector in a "combat-ready position", in other words, making sure the entity does not lose sight of the work that has been done in this sector. The strategy is to promote a process that continually repeats the existence and presence of a sector and the contents it

elaborates. This is a real fight for visibility for the sector. This is considered an important way to fight against and deal with the massive disproportion that exists between traditional broadcasting and digital/virtual. In order to have an idea of what he is talking about, he states that the institution's multimedia unit has a little more than 20 professionals working for it, and not all in the RTP framework, out of a total of a little less than 1700 employees⁹. His ideal number of people working in multimedia should be around 150.

Another challenge he pointed out is that sector's actions still do not have any level of institutionalization which would allow establishing short or medium term developmental goals or parameters. There is also no metric system for collecting the quantitative data of audiences and visits or qualitative information on users who search for the institution's portal, what they are looking for and their positions. This is an important challenge because composing and feeding a data bank that defines user profiles would make it possible to think and elaborate on a set of strategies to produce content that parts of the institution's public demand. The manager of the RTP confirms that in order to achieve this objective it would be necessary to provide resources for establishing technical, operational and professional structures to sustain the necessary research and technological developments. The manager believes this is the first and possible step to take to create user subscriptions for the entity's portal.

Lastly, he indicates the need to create a technical structure and have people to follow what happens on social networks and observe the trends that develop there. He states that there is no way to control or determine what will happen in these environments. The secret to being relevant in these universes is being able to think of and produce a good product which has some impact – *propagability* – and mainly generates user interest.

CONCLUSION

What we can see from speaking to the managers is that the challenges are large and require, on many fronts, the institutions to reinvent themselves in order to “keep their flags waving” in a territory so outlined and highly disputed for by the “network of networks”. The interviews showed that the common perspective is that the main challenge to be faced is promoting a mental change within the public entities. It would require policies to be worked on and awareness of administrative structures by its directors and council members so that they were conscious and informed about changes going on in communication/broadcasting by incorporating and developing increasingly quick and intense digital information technology. Only through this clarification procedure and being aware of the potential the entities can achieve by acting on the internet will it be possible to become a sustainable institution of multimedia sectors, and the natural dispute for resources in an entity which has an obligation to offer information and entertainment to the public in two forms; by the traditional system of broadcasting or virtually.

This awareness is very useful and is considered fundamental towards implementing other changes. Making this a reality is highly complex due to the many changes that

⁹ Data retrieved from <http://www.atelevisao.com/rtp/rtp-volta-a-reduzir-numero-de-trabalhadores/>.

the virtual environment demands of institutions and their managing bodies. The changes should be in working order for both administrative duties and content production. Furthermore, it is of utmost importance that these changes produce real results in the constantly turbulent financial world of entities, ensuring budget resources for activities that the multimedia sectors must develop.

Another great challenge for managers is getting the entities to surpass the traditional broadcasting stage and its *modi operandi* and make a leap towards a new step while adding a renewed outlook and, consequently, reshaping their work methods, production methods and distribution methods which now design and elaborate convergence of informative products and entertainment directed to consumption in the virtual world.

In order for this to occur, the managers defend a position assumed by their sectors which is note in their structures and fight for promoting changes in strategic reading which these entities currently perform and the future of the public graduation, putting value on changes which have occurred in producing and formatting multimedia content and, especially, being attentive to the changes to the forms of consumption and access of these products.

Another important challenge is the culture change which must take place for professionals. The changes are broad and alter conceptions and work processes for elaborating content, even the perspective that the professionals themselves have of their skills, possibilities and performance limits. The managers made it clear in their interviews that the innovation, momentum and use of varied language resources (images, texts and sound) impose changes on professionals that clash with the older limits for skills and jobs performed by any particular professional. A professional who works in this area must overcome the compartmentalization of roles and produce audio and image without distinction. Put in another way, a multimedia producer has to be everything from photographer to reporter in order to produce audio or image materials.

Along these lines, it seems to us that the managers have been trying to think and, in particular, guarantee the creation and stable maintenance of departments and minimal teams of professionals to think about and administer the entity's relationship with its potential virtual public, following the momentum of this universe and collecting data that demonstrates the positions, criticism, praise, wishes and demands that audiences present and which can be used positively towards guiding public entities' production strategies as well as maximize distribution and knowledge of its products through the public who are online and use the network. Also meeting one of its objectives as a public institution; making itself available to as many people as possible.

It is in this scene of mutation that the EBC and the RTP need to act. Among its complex challenges, we believe that establishing a medium term virtual strategy is one of the most important ones broadcasting must face in the present and in the future. This set of actions could be a fundamental tool for institutions to distribute its brand and its products/content to certain segments of the public, in particular the younger public, who currently use very few traditional broadcasting channels. The managers' statements show that the entities need to fight against managerial, financial, operational, political and old

professional cultural impossibilities from the institutions' own culture which end up resulting in distinct administrative and technical outlooks existing in these institutions, to overcome the insecurities and resistance which has traditionally marked the processes of innovation and transformation, just like the ones that affect broadcasting today.

Only facing each one of the scenes will the EBC and the RTP be able to change, incorporate and crystallize new parameters of production and new protocols to guide their work and media content for the virtual world. This could allow institutions to enhance their online presence and consequently gain significant returns in terms of representation and social legitimacy and for the survival of the public bodies analyzed in this article. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Arons de Carvalho, A. (2009). *A RTP e o serviço público de televisão*. Coimbra: Edições Almedina.
- Benvenido, L. (2012). *La televisión ante el desafío de internet*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Bianco, N. R. D., Esch, C. E. & Moreira, S. V. (2012) Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Estudos em Comunicação*, 12, 155-181.
- Bustamante, E., Franquet, R., García Levya, T., López, X. & Pereira, Y. X. (2008). *Alternativas en los medios de comunicación digitales – Televisión, rádio, prensa, revistas culturales y calidad de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación – Industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Cardoso, G. (2007). *A mídia na sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Coutinho, M. (2006). Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, 27, 107-123.
- Fuenzalida, V. (1998). Situación de la televisión pública en América Latina. *Felafacs – Diálogos de la comunicación*, 53, 89-119.
- Graván, M. L. (2012). *El futuro de la televisión pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*. Madrid: Editorial Popular.
- Jenkins, H. (2015). *Cultura da convergência*. São Paulo: Editora Aleph.
- Jenkins, H., Green, J. & Ford, S. (2014). *Cultura da conexão – criando valor e significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Editora Aleph.
- Mateo Pérez, R. & Bérges Saura, L. (2009). *Los retos de las televisiones públicas: financiación, servicio público y libre Mercado*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Mendel, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO.
- Moraes, D. (2009). *A batalha da mídia - Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas.
- Serra, P. (2015). *A televisão ubíqua*. Covilhã: UBI.
- Wolton, D. (2006). *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. São Paulo: Ática.

OTHER REFERENCES

Unesco (2001). Public Broadcasting: Why? How?. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>

PERSONAL INTERVIEWS

Bacoccina, Denize (2015). Brasília, 28-08-2015.

Galveias, João Pedro (2015). Lisboa, 16-09-2015.

FUNDING

Academic work supported by the CAPES Foundation, in cooperation with CAPES/FCT for post-doctoral internship at Minho University in Braga.

BIOGRAPHICAL NOTES

Carlos Eduardo Esch took a post-doctoral internship at Minho University. He has a PhD in Sociology and Communication Sciences from the Complutense University of Madrid. He is professor for the Faculty of Communication at the University of Brasilia (UnB) and a professor of his Post-Graduation Program. He is a researcher in the Laboratory of Communication Policies at UnB (LAPCOM). He funded and coordinated the Latin American Public Radio Broadcasting Observatory at UnB.

Email: caduesch@hotmail.com

Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Comunicação

ICC Norte, Bloco A, subsolo

Brasília-DF, 70910-900, Brasil

Mariana Martins de Carvalho has a PhD in Social Communication from the University of Brasilia (UnB) majoring in political and cultural communication with a focus on public communication. She is a researcher in the Laboratory of Communication Policies at UnB (LAPCOM). She is a Public Communication Manager for the Communication Company of Brazil.

Email: marimartins.pe@gmail.com

Empresa Brasil de Comunicação

Setor Comercial SUL - SCS Quadra 08 Bloco B-60

1º Piso Inferior - Edifício Venâncio 2000 - Asa Sul

Brasília/DF, 70333-900, Brasil

* Submitted: 08-03-2016

* Accepted: 10-04-2016

RÁDIOS PÚBLICAS NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE SUAS CONDIÇÕES DE ORIGEM, CENÁRIO CONTEMPORÂNEO E DESAFIOS

Elton Bruno Barbosa Pinheiro

Resumo

Elucidar a conceituação de rádio pública e determinados aspectos que se referem às condições de origem de tais emissoras no Brasil é o principal objetivo do presente trabalho. Para tanto, estrutura-se em quatro sessões que dialogam e se entrecruzam: A radiodifusão e a sua missão no âmbito da comunicação pública; O que é uma rádio pública?; Reflexões sobre a gênese das rádios públicas brasileiras; e Considerações sobre o cenário e desafios contemporâneos das rádios públicas. Metodologicamente, apoia-se na abordagem dialética histórico-estrutural. Teoricamente, fundamenta-se nos dispositivos legais da Constituição Brasileira, documentos norteadores da Unesco, estudos de pesquisadores brasileiros e europeus sobre o tema, bem como na noção de serviço de radiodifusão pública europeia. Em síntese, este paper sublinha que a compreensão acerca da gênese das rádios públicas no país contribui valiosamente para o entendimento dos desafios que se apresentam a tais emissoras; e que o cenário tecnológico contemporâneo mostra-se propício para a reconfiguração deste serviço no ambiente da convergência.

Palavras-chave

Rádios públicas brasileiras; serviço público; radiodifusão; convergência

INTRODUÇÃO¹

Sintonizar os primeiros passos deste estudo sobre as rádios públicas brasileiras na frequência do passado – relativamente recente – de tais emissoras é um exercício complexo e arriscado, porém imprescindível, tendo em vista a contribuição que o mesmo oferece tanto para a compreensão acerca dos desafios presentes, quanto para conjecturar mais solidamente o horizonte que se apresenta a tais emissoras e, conseqüentemente, à articulação que estas têm buscado formalizar por meio da Rede Nacional de Comunicação Pública de Rádio².

Trata-se, igualmente, de uma opção metodológica amparada na dialética histórico-estrutural, abordagem que, contextualmente, para este estudo, ajuda a entender que apesar das condições de origem das rádios públicas brasileiras, sua estruturação, formação, desenvolvimento e transformações serem peculiares, complexas e, até certo ponto,

¹ Este artigo integra argumentos já desenvolvidos pelo autor num trabalho anterior (Pinheiro, 2016).

² O presente estudo entende que a formalização da Rede Nacional de Comunicação Pública de Rádios é uma iniciativa positiva para o fortalecimento dessa esfera da Radiodifusão, tendo em vista a exigência de que a programação de todas as entidades que compuserem a Rede deve obedecer aos princípios e objetivos da radiodifusão pública, estabelecidos pela Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008.

cercadas de aspectos limitadores – políticos, econômicos, culturais etc. – este é um problema que, de acordo com Pedro Demo, como os “historicamente engendrados, [...] podem ser mudados” (Demo, 2012, p. 106).

Nesse sentido, o presente estudo está organizado em quatro sessões que se entrecruzam, a saber: A radiodifusão e a sua missão no âmbito da comunicação pública; O que é uma rádio pública?; Reflexões sobre a gênese das rádios públicas brasileiras; Considerações sobre o cenário e desafios contemporâneo das rádios públicas.

A referida pesquisa está fundamentada nos aspectos conceituais da radiodifusão pública presentes em dispositivos legais da Constituição Brasileira, em documentos da Unesco, na noção de Serviço de Radiodifusão Pública europeia, em estudos de pesquisadores brasileiros e europeus da área, bem como em pesquisas acerca do cenário de radiodifusão na América Latina e em um olhar para os estudos norte-americanos sobre o ambiente da convergência.

Ao final deste trabalho, as considerações desenvolvidas apontam que as condições de origem do serviço de radiodifusão no Brasil e, por sua vez, das rádios públicas que o constituem, são fatores que, indubitavelmente, influenciam no desenvolvimento e atuação de tais emissoras no cenário midiático hodierno. E, também, que a compreensão apurada dessas condições de origem contribui valiosamente para o entendimento de que esse é um momento – fundamentalmente marcado pelo constante aprimoramento das tecnologias da informação e da comunicação – importante e propício para a reconfiguração do serviço de radiodifusão pública brasileira, sobretudo, para a adaptação e integração das suas rádios públicas ao ambiente da convergência.

A RADIODIFUSÃO E A SUA MISSÃO NO ÂMBITO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Antes de uma abordagem específica sobre o que é uma rádio pública, torna-se extremamente necessário empreender uma reflexão sobre o campo no qual elas estão inseridas. Assim, é preciso assinalar que as rádios brasileiras, inclusive as públicas, integram o serviço de radiodifusão do país e este, por sua vez, compreende tanto a transmissão de sons (radiodifusão sonora), quanto a transmissão de sons e imagens (televisão) as quais, conforme indicam os preceitos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, devem ser recebidas direta e livremente pelo público em geral.

A Constituição brasileira assinala a existência três sistemas de radiodifusão no país – público, estatal, privado – os quais serão mais detalhados no decorrer deste estudo. Contudo, de modo particular, as rádios públicas brasileiras se inserem na esfera dos serviços de radiodifusão pública, cujos princípios e objetivos foram recentemente instituídos pela Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008, que também constituiu a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Ao se pontuar tais considerações torna-se igualmente imprescindível endossar que este estudo entende que a natureza do serviço de radiodifusão pública remete a um conceito maior, como ponderou Gisele de Oliveira (2014), o de Comunicação Pública, que, de acordo como Elizabeth Brandão, é um “processo comunicativo que se instaura

entre Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (Brandão, 2012, p. 9); que, como indica Jorge Duarte, é “um instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (Duarte, 2012, p. 60); o qual, conforme aponta Heloisa Matos, “envolve também a resposta do cidadão a iniciativas no fluxo das relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (Matos, 2012, p. 48).

Essas definições sobre Comunicação Pública aqui abordadas colaboram, portanto, para a introdução de uma discussão mais específica que se refere ao serviço de radiodifusão pública. Para tanto, levando-se inicialmente em consideração o que apontam três dispositivos da Legislação Brasileira – a Lei nº. 4.117, de 27 de agosto de 1962; o Art. 223 da Constituição Federal de 1988; e a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008 – é possível observar determinadas imprecisões que permeiam o conceito de Radiodifusão Pública no país.

A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e até hoje, defasadamente, regula o setor de radiodifusão é questionada por especialistas da área, sobretudo, por permitir, sem a necessária e clara imposição de princípios, o uso privado do espectro radiofônico, que é um bem público. Sobre isto, Daniel Herz, em seu estudo intitulado *A história secreta da Rede Globo*, alertou:

A legislação brasileira de radiodifusão, incluída no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4. 117, de 27 de agosto de 1962), é demasiado ambígua e maleável. Mais voltada para a normatização, essa legislação é carente de definições de princípios. Prendendo-se quase que exclusivamente a definições técnicas e atribuições de competência, o Código não reflete uma política de Radiodifusão, isto é, os princípios abrangentes que deveriam orientar as normas, as suas aplicações e as práticas sociais. [...] o Código omite-se na definição de princípios que orientem o uso privado desse recurso natural de domínio público. O Código não conseguiu, ou não quis, abordar a contradição profunda entre as possibilidades sociais das tecnologias de radiodifusão e seu uso privado. (Herz, 1997, p. 209)

Avançando para a década de 80 do século passado, chega-se a instituição de três diferentes sistemas de radiodifusão, conforme aponta o Art. 223 da Constituição Federal de 1988: “competem ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Mas o que efetivamente seria cada um desses três sistemas? No que eles se diferem? De fato, até hoje eles não foram regulamentados como deveriam, de modo que permitem uma miríade de interpretações, inclusive sobre o mencionado conceito da complementaridade.

A professora Valci Zuculoto avalia que a regulamentação de tais sistemas “serviriam para ultrapassar também e preponderantemente a desatualização e as indefinições que geram confusões, usos indevidos e inexistência de verdadeiras, claras e democráticas políticas para a radiodifusão nacional” (Zuculoto, 2012, p. 22).

Corroborando este pensamento da referida pesquisadora, endossa-se a importância da regulamentação da radiodifusão brasileira – em todos os seus sistemas – de maneira a eliminar as lacunas conceituais existentes no âmbito da mesma e a, fundamentalmente, sintonizá-la com o acelerado desenvolvimento tecnológico e midiático observados na atualidade, mantendo assim tal serviço como uma relevante e estratégica opção para a manutenção de uma sociedade democrática.

Ainda sobre a necessidade de regulamentação do serviço de radiodifusão brasileiro, Murilo Ramos (2008) ressalta a relevância e peculiaridade do exemplo dos modelos institucionais britânico e norte-americano, os quais têm em comum a atuação central do Estado junto aos serviços de rádio e televisão a partir da atuação de instituições reguladoras autônomas.

Assim, o pesquisador aponta como um dos maiores desafios normativos para regulamentação da radiodifusão brasileira a necessária inspiração nos moldes britânico e norte-americano, no sentido de que o serviço de radiodifusão do país possa assegurar “a prevalência do público sobre o privado [...] o que [...] exige duas medidas simples [...]: a plena utilização do instituto do serviço público para as concessões e permissões de rádio e televisão, e o estabelecimento de um organismo regulatório autônomo” (Ramos, 2008, p. 7), algo que, como ele mesmo explica, é de fácil compreensão jurídica, mas de complexa articulação e vontade política do país.

Sobre o conceito da complementaridade, presente no mencionado texto constitucional de 1988, Ramos articula:

No Brasil, a ideia, inscrita na Constituição, de sistemas complementares – estatal, público e privado – separa equivocadamente o público do estatal, como se um pudesse existir sem o outro, além de induzir a uma confusão conceitual entre Estado e governo, como se aquele pudesse se reduzir a este. Ainda mais, a ideia inscrita na Constituição isola o privado do estatal e do público, como se aquele pudesse existir sem a licença e o controle regulatórios destes. (Ramos, 2008, p. 5)

Ainda no que diz respeito à questão da complementaridade, de acordo com Camila Curado e Nelia Del Bianco:

Em tese, o sistema estatal faria prestação de serviços do governo e apresentaria à população o ponto de vista governamental como componente da variedade de pontos de vista da democracia midiática. O sistema público também como componente importante da variedade democrática seria porta-voz da sociedade, oferecendo pluralidade de opinião e de diversidade cultural sem intermediação do governo ou de interesses da iniciativa privada. (Curado & Bianco, 2014, p. 5)

Mesmo diante das consistentes ponderações, tanto de Curado e Bianco (2014) quanto de Ramos (2008) acerca da complementaridade, acredita-se que alguns dos maiores desafios para a regulamentação da radiodifusão brasileira não se detêm unicamente

à lacuna em termos de uma definição oficial, nem tampouco à observada gama de interpretações acerca do referido conceito, mas sim a uma ausência de vontade política, fruto das práticas proselitistas, infelizmente, enraizadas no poder público brasileiro.

Seguindo na direção da reflexão sobre os marcos legais referentes à radiodifusão brasileira, em 07 de abril de 2007, na tentativa de combater as dúvidas existentes no âmbito da Legislação específica sobre o tema, o Governo Federal, com base na Medida Provisória nº. 398, instituiu a Lei nº. 11.652, que versa sobre os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e constitui a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Esta Lei pode ser considerada a contribuição infraconstitucional até então mais sólida no que se refere a uma tentativa de minimizar as sombras que pairam sobre a distinção entre os sistemas público, estatal e privado de radiodifusão.

E, apesar da complexidade e dinâmica que circundam tanto o conceito, quanto às práticas e missão de cada um dos sistemas de radiodifusão previstos na Lei brasileira, para este estudo, a radiodifusão é um prática, de fato, fortemente ligada ao âmbito do serviço público, cuja execução, de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo nº 175, pode dar-se “diretamente pelo Poder Público ou sob regime de concessão ou permissão.”

Ao buscar, portanto, esclarecer o que é o serviço de radiodifusão pública e, sobretudo, levando em consideração o que abaliza a Lei nº 11.652 sobre isso, considera-se possível avançar no entendimento sobre o que é uma rádio pública. Afinal, os Artigos 2º e 3º da referida Lei apresentam, respectivamente, os princípios e objetivos que devem ser cumpridos pelas emissoras públicas.

Entende-se, assim, que a referida Lei norteia uma compreensão consideravelmente mais abrangente e atualizada acerca do que é radiodifusão pública, principalmente, por apontar aquilo que deve diferenciá-la dos outros sistemas, ou seja, os modelos de programação, financiamento e gestão, os quais estão regulados em diversos artigos da referida Lei, a saber: Artigos 2, 3 e 8, sobre a questão da programação; Artigos 11 e 32, referentes às questões de financiamento; e Artigos 12 ao 20, acerca das questões de gestão.

Especificamente sobre o que se refere ao modelo de gestão das emissoras públicas, é de suma importância frisar a necessária participação da sociedade nesse aspecto, a qual, através da atuação nos Conselhos Curadores, ganha o direito legítimo para deliberar a respeito das diretrizes das emissoras, refletir, opinar e deliberar sobre a linha editorial de produção e programação e, sobretudo, manifestar-se sempre pelo cumprimento dos objetivos e princípios da radiodifusão pública, previstos na Lei que a rege.

Torna-se mister assinalar também uma potencial consonância observada entre o que assinala a Lei nº 11.652 e os *princípios* (universalidade, diversidade, independência, diferenciação); o *mandato* (formar, informar e entreter); e a *missão*, “permitir que os cidadãos sejam informados sobre uma variedade de assuntos para adquirir novos conhecimentos, sempre no âmbito da programação interessante e atraente”, estabelecidos pela Unesco (2001, p. 13) para a radiodifusão pública.

O QUE É UMA RÁDIO PÚBLICA?

Ao elucidar-se o entendimento sobre o conceito de serviço de radiodifusão e a da sua missão no âmbito da comunicação pública, é possível dirigir-se com mais segurança para a discussão específica a respeito do que é uma rádio pública³. Para tanto, se partirá do diálogo com o pensamento teórico de alguns pesquisadores deste tema na Europa, onde tal segmento da comunicação já é consolidado e, sendo assim, pode trazer luz para as estruturas e conjecturas brasileiras sobre o tema.

Na Espanha, por exemplo, Manuel Chaparro Escudero, que considera o rádio, em si, “um vínculo, uma causa comum, um elemento de identificação do indivíduo com seu entorno, com seus semelhantes” (Chaparro Escudero, 1998, p. 17) articula sobre rádio pública da seguinte maneira:

Entende-se que uma emissora de rádio pública é aquela que, em termos orçamentais, depende de fundos públicos e receitas que, sob o controle da administração, podem ser geradas de outras maneiras. A partir de um ponto de vista menos econômico, as rádios públicas têm como missão oferecer serviços para a comunidade e aos seus interesses sociais, culturais e educacionais, sem priorizar, como ocorre na radiodifusão privada, aspectos comerciais e especulativos. (Chaparro Escudero, 1998, p. 18)

Considerando o alcance e a atuação “massiva” do rádio, Chaparro Escudero define o rádio como uma mídia “transcendente” e defende que tal meio de comunicação implica uma atividade de interesse geral para a sociedade e, portanto, não pode deixar de ser considerado um serviço público. Assim como esta, outra consideração do referido autor que é corroborada por este trabalho é a de que o rádio enquanto um *serviço público* não pode ser confundido com um *serviço para o público*. Este último, conforme afirma tal pesquisador espanhol, é o modelo praticado pelo sistema privado.

Assim, entende-se que uma rádio pública não é aquela que busca atender demandas de mercado, que busca rentabilidade ou aquela que se esquece das necessidades e participação da sociedade.

Aceitar o critério: o rádio igual a “serviço para o público” é o que equivale a reconhecer que a utilização de um bem comum e de utilidade para uma maioria social pode ser realizada em benefício próprio, considerando privado um espaço de domínio público. Em outras palavras, a garantia de serviço público implica maiores compromissos e só pode existir quando a atividade radiodifusora consegue se colocar acima dos interesses de mercado, quando se busca aumentar a audiência em benefício do progresso,

³ No Brasil, do ponto de vista do modelo de outorgas, existem emissoras (de rádio e televisão): a) *comerciais*; b) *educativas*, balizadas pelo Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996, e a Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999; e c) *comunitárias*, instituídas pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro. A denominação “rádio pública”, ainda que oficialmente inexistente no referido sistema de outorgas é, contudo, empregada neste trabalho considerando-se, sobretudo, aquelas emissoras cujos objetivos e princípios possuem consonância com o previsto na Lei nº 11.652 de 07 de abril de 2008.

quando se prioriza o nível da informação para as audiências [...]. (Chaparro Escudero, 1998, p. 19)

Sem dispensar os aspectos que devem permear uma sociedade democrática, o referido pesquisador espanhol também reconhece que a diversidade dos modelos de radiodifusão (público, privado etc.) é necessária, mas ao se debruçar sobre a importância das rádios públicas, apresenta uma máxima inspiradora para tais emissoras: “rádio competente antes de competitiva” (Chaparro Escudero, 1998, p. 19).

Outro pesquisador espanhol com o qual este estudo corrobora é Mariano Cebrián Herreros. Em seu trabalho “Radio Pública / Radio Privada”, ele assim define rádio pública:

A rádio pública não tem visão própria, mas acolhe todas as opções existentes na sociedade. Deve ser a praça de concentração do diálogo e do debate social, de maiorias e minorias, sem tomar partido por qualquer uma das propostas. Se a rádio pública não existe, deveria ser criada como garantia do pluralismo concebido e não exercido, não pela soma dos múltiplos canais, mas dentro do mesmo canal e em cada programa. (...) um pluralismo de programas e informações com espaço para todos os grupos sociais em suas situações de contribuição ao desenvolvimento cotidiano da sociedade e não apenas nos momentos de conflito. (Cebrián Herreros, 1992, p. 215)

A sintonia observada no diálogo entre o pensamento teórico dos espanhóis Chaparro Escudero e Cebrián Herreros é cara a este estudo justamente por endossar como as ideias de pluralidade, participação e democratização são critérios em prol do desenvolvimento das sociedades e devem, fundamentalmente, iluminar e permear as práticas das rádios públicas, as quais – em um exercício de síntese que se ampara naquilo que apregoam os referidos autores – podem e devem ser conceituadas como relevantes meios de comunicação cidadã, participativa, democrática e transformadora.

Contudo, ao se realizar uma aproximação com a realidade da radiodifusão pública na América Latina, onde está contido o *locus* deste estudo, é possível perceber situações ainda distantes daquilo que apregoam as teorias europeias sobre a atuação das rádios públicas. É bem certo que o mencionado subcontinente possui características políticas, econômicas e culturais específicas, estando os seus diferentes sistemas de radiodifusão, portanto, inseridos em outros contextos, na maioria dos quais preponderam – tomando como exemplo o caso brasileiro – as emissoras privadas de caráter comercial.

Ainda nesse sentido, é sabido que até mesmo em relação à conceituação de radiodifusão pública, a América Latina encontra alguns desafios, como analisam Carlos Esch, Nelia del Bianco e Sônia Moreira, pesquisadores brasileiros:

[...] a elaboração de um conceito comum para a radiodifusão pública na América Latina é um estimulante desafio semântico, mas, acima de tudo, um difícil desafio político e cultural. As principais dúvidas surgem a partir das diferentes concepções de financiamento, sistemas de gestão,

possibilidades de participação social e a assimilação da responsabilidade editorial encontrados no perfil das instituições públicas de radiodifusão. (Esch, Bianco & Moreira, 2013, p. 69)

Contudo, estes mesmos pesquisadores também reconhecem que já existem determinadas ações no âmbito dos países do subcontinente latino-americano relacionadas à reconfiguração de suas rádios e tevês públicas, no sentido de afastá-las de uma visão meramente estatal/governamental e inseri-las na esfera da radiodifusão pública. Esses pesquisadores observam cinco tendências de mudança: criação de empresas públicas no lugar de estruturas jurídicas estatais centralizadas; instituição de conselhos deliberativos relativamente autônomos encarregados de supervisão da gestão das emissoras; diversificação de fontes de financiamento na tentativa de reverter a dependência de recursos de governos; e a renovação da programação com abertura para produção independente (Esch, Bianco & Moreira, 2013).

Mas, além disso, conforme analisam estes mesmos pesquisadores brasileiros, a ideia de *público*, para uma camada expressiva da população latino-americana, ainda está limitadamente atrelada ao governo e/ou às questões políticas partidárias, o que, de certo modo, repele a sociedade; bem como, pode-se afirmar que, na realidade específica do Brasil há uma visão estereotipada da radiodifusão pública como uma prática comunicacional voltada exclusivamente para as elites, o que acaba enfraquecendo e fragilizando o conceito, a própria prática e aceitação das emissoras públicas em todas estas realidades.

No Brasil, conforme já assinalado, o serviço público de radiodifusão como atividade que dispõe de uma Lei específica regulando-a é, de fato, algo relativamente recente e sua atuação ainda tímida, o que também pode ser explicado/entendido por seu surgimento – entre as décadas de 20 e 30 do século XX – ter se dado em um ambiente onde as práticas comerciais e a visão de mercado logo se sobrepuseram e, historicamente, seguem prevalecendo em relação à radiodifusão de caráter público.

Na busca, portanto, de uma definição para rádio pública na literatura sobre o tema no Brasil, recorre-se estrategicamente a uma retomada a questão conceitual. Nesse sentido, em 2014, Camila Curado e Nelia Del Bianco, ao publicarem a pesquisa intitulada *O Conceito de Radiodifusão Pública na visão de pesquisadores brasileiros*, revelam em seus resultados que, apesar das dificuldades dos autores do Brasil em definir radiodifusão pública, para a maior parte deles existe um consenso:

[...] espera-se que uma emissora pública se caracterize pela difusão de conteúdo cultural, educativo, artístico, informativo e a incessante busca pela imparcialidade e a pluralidade, além de possuir grade de programação heterogênea que espelhe a diversidade cultural do país. Rádios e televisões de caráter público devem privilegiar a informação de qualidade isenta de qualquer interferência, seja ela comercial ou política de qualquer natureza. (Curado & Bianco, 2014, p. 9)

Em síntese, pode-se afirmar que uma rádio pública deve se caracterizar como um meio e instrumento democrático de comunicação, na qual os modelos de programação,

gestão e financiamento devem estar em sintonia com os objetivos, princípios, missão e mandato da radiodifusão pública.

Ou seja, uma emissora de rádio pública é aquela que se diferencia em sua programação, buscando prezar pela participação direta da sociedade na sua gestão; é, ao mesmo tempo, autônoma e fiscalizada quanto ao cumprimento dos seus fins; tem independência editorial na elaboração de seus conteúdos e programação, mantendo-se atraente, plural, diversificada, diferenciada, próxima do cidadão; e com um sistema de financiamento público transparente, não-comercial, mas criativo e, na medida do possível, dinâmico, no sentido de estar aberto a busca dos convênios previstos em lei.

Além disso, outro aspecto deve balizar, de modo geral, uma rádio pública na atualidade é o diálogo que estas devem manter com as mutações das tecnologias da informação e da comunicação, sobretudo com a realidade do ambiente da convergência, sob pena de serem relegadas frente aos dispositivos e práticas midiáticas hodiernas.

A adaptação e a integração das rádios públicas brasileiras ao ambiente da convergência podem ser encaradas, portanto, como os grandes desafios a serem superados por essas emissoras, fato que pode ser melhor entendido e justificado se forem levadas em consideração as próprias condições de origem dessas emissoras no país.

REFLEXÕES SOBRE A GÊNESE DAS RÁDIOS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A história da radiodifusão sonora no Brasil está às vésperas do seu centenário, já que a criação da primeira emissora brasileira a entrar oficialmente no ar, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, ocorreu no ano de 1923 graças, sobretudo, aos esforços de Edgard Roquette-Pinto. Contudo, de maneira particular, a gênese das rádios públicas do país remete mais fortemente ao ano de 1936, ou seja, há cerca de 80 anos, quando Roquette-Pinto, ao doar a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro ao então Ministério da Educação e Saúde, por falta de recursos financeiros para mantê-la, pediu oficialmente ao governo federal brasileiro a conservação do aspecto educativo-cultural da emissora.

O ano de 1936 também marca o início das atividades, ainda com caráter comercial, da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e da Rádio Cultura de São Paulo, as quais foram estatizadas, respectivamente, em 1940 e 1969, com o detalhe de que a Rádio Nacional, mesmo passando ao controle do governo do presidente Getúlio Vargas, permaneceu com suas atividades voltadas para o modelo comercial, sendo, ainda sim, reconhecida na época como rádio padrão do país (Zuculoto, 2012). Atualmente, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro está inserida no sistema público de Rádios da Empresa Brasil de Comunicação.

Após apontar estes importantes acontecimentos que marcam o início das atividades da radiodifusão no Brasil cabe, de maneira mais específica, a elucidação de uma historicidade, ou seja, de um conjunto de fatores que constituem, no entendimento deste estudo, as condições de origem nas quais surgem as rádios públicas do país, o que ajuda a compreender os possíveis entraves que esse passado, relativamente recente, ainda impõe ao presente e ao futuro de tais emissoras.

Esse exercício encontra luz em dois relevantes trabalhos da área: *Florescem as FM Educativas no Brasil: Radiografia do radioeducativo no Brasil e os fatores favoráveis à ocupação dos canais de FM educativos*, tese de autoria de Marlene Blois (1996); e a obra *A programação de rádios públicas brasileiras*, fruto da tese de Valci Zuculoto (2012). Tanto Blois quanto Zuculoto utilizam categorizações históricas como estratégia metodológica em seus respectivos estudos.

Todavia, diferente das contribuições das referidas autoras, o objetivo da abordagem a ser aqui realizada não é estabelecer/discutir “fases” históricas do rádio – exercícios que são, sem dúvidas, relevantes – mas, sistematizar a compreensão acerca de determinados fatos que ao longo dos anos de existência do serviço de radiodifusão no país podem, mesmo que entendidos de maneira não-linear, estar contribuindo ou obstaculizando o encaminhamento das rádios públicas brasileiras para a inserção no cenário midiático hodierno, marcado pelas mutações das tecnologias da comunicação e da informação, sobretudo, pelo ambiente da convergência. Nesse sentido, três fatos merecem destaque.

Primeiramente, que a origem das rádios públicas brasileiras está atrelada ao surgimento do serviço de radiodifusão educativa, o qual, por sua vez, nasceu antes mesmo de serem estabelecidos critérios ou normas oficiais que diferenciassem o sistema comercial do não-comercial.

Entretanto, é de suma importância assinalar que a origem do sistema educativo de rádio brasileiro, que atualmente tem como missão clara: “a transmissão de programas educativo-culturais, [...], visando à promoção e ao fortalecimento da educação básica e superior, da educação permanente e da divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional” (Radiodifusão Educativa, 2014), remete a um período no qual o país, e também parte da América Latina, buscam, em um período pós-guerra, superar desafios sociais complexos, sobretudo, o alto índice de analfabetismo da população e, para tanto, apostam na difusão da ciência, arte e cultura, por meio do rádio.

João Batista de Abreu, ao analisar esse cenário no subcontinente latino-americano, revela outra peculiaridade que, no seu entendimento, também contribuiu para o aparecimento do sistema educativo de rádio, a atuação e influência da Igreja Católica. Segundo o pesquisador, “os altos índices de analfabetismo, as grandes distâncias e a distribuição social e geográfica desigual levam governos e educadores laicos e religiosos a ver nas ondas sonoras uma alternativa pouco onerosa para propagar conhecimento” (Abreu, 2004, p. 1).

Levando-se em consideração o que ponderam: a) Mario Kaplún, sobre “os meios de comunicação [...] como alimentadores de um processo educativo transformador” em que “a cada tipo de educação corresponde uma determinada concepção e uma determinada prática da comunicação” (Kaplún, 1985); e b) Juan Bordanave, sobre a existência de três básicos modelos de educação: “a que enfatiza os conteúdos, a que prioriza os resultados e a que valoriza o processo de aprendizagem” (Bordanave citado em Kaplún, 1985), pode-se inferir que todos estes modelos estiveram, em algum momento, presentes no cotidiano da radiodifusão educativa no Brasil e em outros países da América

Latina. O que se percebeu em momentos onde, nesse segmento da radiodifusão, prevaleceram: i) a simples difusão de conteúdos; ou, ii) a busca pela superação da pobreza e o conseqüente progresso econômico do país que, na visão de intelectuais da época, precisava se modernizar; ou ainda, iii) o desejo, de fato, em desenvolver a capacidade crítica e intelectual dos cidadãos, bem como a consciência social destes. (Abreu, 2004).

No Brasil, o pioneiro do segmento radiofônico educativo, Roquette-Pinto, vislumbrava, ainda na década de 20 do século passado, por meio do rádio, “trabalhar pela cultura e pelo progresso dos que vivem em nossa terra”. Apesar disso, suas ideias e ações, mesmo que distantes das imposições do modelo comercial, também possuíam um perceptível caráter elitista-erudito, fato que pode ser entendido como um dos motivos pelos quais a popularização das rádios educativas, apesar da significativa função social, tenha encontrado obstáculos que, contextualmente, reverberam ainda hoje, quando se busca a consolidação e propagação das emissoras propriamente públicas em um novo cenário midiático.

Nesse sentido, frisa-se, sinteticamente, que como pano de fundo do momento de surgimento das rádios educativas no país estavam também os objetivos do regime militar brasileiro, o qual “buscou explorar estas potencialidades da educação e da radiofonia em defesa seus interesses” (Zuculoto, 2012, p. 132).

Assim, observando-se mais de perto os primórdios do rádio educativo brasileiro, percebe-se que adquirir esse viés educativo não foi unicamente “um compromisso com a cidadania da qual a educação é parte” (Blois, 2004, p. 147), mas também uma estratégia diretamente ligada ao contexto político e social da época, bem como ao desejo de desenvolvimento econômico, o que envolvia não só o Brasil, mas, notadamente, a América Latina.

Chama também a atenção neste fato a questão de que as emissoras educativas brasileiras, geralmente geridas pelo Estado e envolvidas por um pensamento político que busca fomentar a própria ideia de educação e desenvolvimento, apresentam, no entendimento deste estudo, desde a época da pioneira Rádio Sociedade do Rio Janeiro, hoje chamada Rádio MEC, dois obstáculos relacionados à sua estrutura e atuação:

a) a formação dos seus quadros de profissionais técnicos, composto, ao longo dos anos, por servidores públicos que, não surpreendentemente, estão mergulhados em uma cultura organizacional na qual, geralmente, pela estabilidade de seus cargos, não se especializam ou se atualizam frente às mudanças tecnológicas e outras demandas da sociedade, como a reinvenção do relacionamento com a audiência, que inclui a participação democrática e ativa do cidadão, por exemplo, na produção e/ou na reverberação de conteúdos e inserção inventiva das emissoras nas redes sociais do ambiente digital etc.

b) as condições técnicas precárias nas quais essas rádios operavam e, em alguns casos, ainda operam, ou seja, defasadas em relação às constantes reconfigurações tecnológicas, não favorecendo o diálogo das rádios públicas com outras plataformas midiáticas, o que dificulta a necessária inserção de tais emissoras no ambiente da convergência.

Num segundo momento é possível destacar que, apesar de uma origem pública, ainda que “subentendida”, as rádios brasileiras logo se tornaram majoritariamente

meios de comunicação comerciais. A forma como se deu o início oficial das atividades de radiodifusão no Brasil – em 1922, com a transmissão inaugural do rádio marcada pelo discurso do então presidente Epitácio Pessoa – evidencia o começo de uma atuação do meio radiofônico em um contexto que já tangenciava o conceito de serviço público, seja pelo fato das primeiras transmissões já estarem atreladas ao suporte do poder público, ou por já terem em sua origem a missão primaz de educar, informar e difundir cultura.

Apesar disso, esse propósito público presente na raiz das rádios pioneiras no Brasil foi logo sucumbido por visões comerciais, como analisa José Roberto Garcez: “e foi assim que o rádio foi se formando no Brasil. Público, mesmo que inconscientemente para alguns, porém privado pela apropriação que dele faziam os que o viam como instrumento de lucro e alavancador de prestígios pessoais” (Garcez, 2012, p. 14).

Um terceiro fato a ser ressaltado é que a falta de regulamentação da Legislação sobre o serviço de radiodifusão abriu espaço para várias emissoras se auto denominarem públicas.

O começo dos anos 2000, de certo modo, marcam fortemente os impactos causados pela ausência de regulamentação da legislação brasileira no que se refere ao serviço de radiodifusão, o que, no entendimento deste estudo, também é um das fortes razões que motivaram as emissoras até então inseridas tanto no sistema educativo – as universitárias e culturais – quanto as próprias estatais, a se autointitularem “públicas”.

Nesse período e contexto nos quais diversos segmentos da radiodifusão sonora passam a se auto proclamam “públicos” – levando em consideração apenas as características de suas programações (Zuculoto, 2012) – entende-se, por um lado, uma visão, de certa maneira, incompleta sobre o conceito de “radiodifusão pública” e, por outro, uma oportunidade observada por tais emissoras para começarem a se ver, em termos, contempladas/amparadas por um serviço que passa a se organizar mais solidamente a partir da Lei nº 11.652 de 07 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Em linhas gerais, entretanto, é inegável que o embrião das rádios públicas brasileiras está intimamente ligado à relevante atuação das emissoras culturais, educativas, universitárias e estatais, mas, nomeadamente, devido à busca de certa independência das mesmas no que se refere à diversidade de suas programações (Zuculoto, 2012). Ainda assim, para que uma emissora seja considerada, de fato, pública, além do viés diferenciado da programação, outros aspectos precisam ser levados em conta, como o modelo de gestão e fontes de financiamento, não sendo também o bastante para que se auto proclamem públicas o fato de estarem fora da rubrica comercial.

Sem dúvidas, estes são fatos que, de alguma maneira, já elucidam alguns dos aspectos que ajudam a compreender por que se tornou um desafio para o serviço de radiodifusão pública brasileiro, sobretudo, para as suas emissoras de rádio, se adaptar e se integrar ao ambiente da convergência. Somadas as essas condições aqui pontuadas, apresentam-se, a seguir, considerações complementares que ajudam a entender o atual cenário e desafios das rádios públicas brasileiras.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CENÁRIO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DAS RÁDIOS PÚBLICAS

Neste tópico final, apresentam-se, em forma de questões, algumas considerações que podem ser fundamentais para a compreensão do cenário contemporâneo no qual estão inseridas as rádios públicas brasileiras, bem como dos potenciais desafios que a elas se apresentam.

Questão 1: é possível distinguir diferentes concepções sobre o que é o serviço público de radiodifusão? A resposta é sim e se deve, sobretudo, ao modelo de atuação do Estado nesse âmbito. De modo particular, este estudo considera que dois desses modelos precisam ser compreendidos e levados em conta para o incremento do serviço de radiodifusão pública brasileiro.

O primeiro deles é o do *serviço público*, de origem europeia (britânica), no qual, em linhas gerais, o Estado presta e financia o referido serviço, sem intenções comerciais, mantendo-o através de impostos advindos, por exemplo, da venda de aparelhos de rádio e televisão. Neste modelo o Estado regula a radiodifusão pública por um órgão independente, responsável também pelas indústrias de comunicações do Reino Unido, o *Office of Communication*.

O outro modelo é o do *interesse público*, de raiz norte-americana, no qual, em síntese, os serviços de radiodifusão são prestados pela iniciativa privada mas também sob regulação e fiscalização estatal. Nesse modelo as formas de financiamento são advindas de diferentes fontes, por exemplo: dos governos (federal, estaduais e locais), fundações, entidades públicas de radiodifusão, corporações e doações individuais. Já a gestão das organizações que compõem tal modelo é realizada por conselhos administrativos.

Retomando a resposta a essa primeira questão vê-se que há, de fato, diferentes visões sobre a ideia do que é, de modo geral, radiodifusão pública, o que não significa dizer que não exista diálogo entre elas. Contudo, não é recomendável ignorar ou confundir tais visões. Ainda assim, é possível também levar em consideração que o caso específico do serviço público brasileiro pode estar inserido em um meio-termo entre estes conceitos britânico e norte-americano, como abalizam alguns pesquisadores da área, como Suzy Santos e Érico da Silveira (2007). Entretanto, um passo inicial importante e seguro para quem deseja entender, por exemplo, os desafios e possibilidades presentes e futuros das rádios públicas brasileiras é, indubitavelmente, estar ciente sobre esses distintos posicionamentos citados, considerados modelares no mundo.

Questão 2: alguma dessas abordagens mencionadas na questão 1 pode ser considerada mais pertinente para trazer luz à radiodifusão pública brasileira no cenário contemporâneo? A resposta é sim. Apesar de tanto o modelo britânico quanto o norte-americano preverem a atuação do Estado como agente regulador, a abordagem europeia⁴ é

⁴ Este estudo reconhece que, de modo amplo, conceito de serviço público no âmbito Direito Europeu, como discutido por Monica Justen, “tem uma trajetória variante, ora gozando de prestígio elevado a ponto de ser considerado uma pedra angular do Direito Administrativo, ora sendo tratado como um ideia de difícil compreensão, destituída de relevância jurídica” (Justen, 2003, p. 11). A referida pesquisadora brasileira chega a constatar que o conceito de serviço público na Europa adquiriu um certo aspecto “mitológico, de conceito fugidio e nebuloso”. Contudo, ao tratar-se a noção europeia de serviço público como aquela que pode trazer luz ao caso brasileiro, o presente estudo apoia-se no fato de que as comunicações, em toda a Europa, “foram colocadas como fomentadoras, ou pelo menos como extensões das atividades culturais e educativas.” (Santos & Silveira, 2007, p. 79) e refere-se, sobretudo, ao modelo de radiodifusão pública britânico, que atribui

mais heurística, ou seja, se aproxima mais dos anseios da sociedade brasileira – perceptivelmente, da Academia – para o serviço público de radiodifusão do país, sobretudo, pelo exemplo das condições de participação da sociedade na sua gestão, a qual se dá, por exemplo, através da participação em conselhos, comitês e também por meio de consultas e debates públicos.

É claro que a visão britânica também possui, se pensada numa aplicação ao contexto brasileiro, alguns pontos passíveis de revisão quando se pondera, por exemplo, a questão do seu modelo de financiamento, o qual prevê entre uma de suas fontes o pagamento de uma taxa anual por cada possuidor de aparelhos de rádio ou televisão, chamada *licence fee*, o que parece inviável em um país como o Brasil onde a noção de público culturalmente presente entre a sociedade está intimamente ligada à gratuidade.

Tratando-se da atuação das rádios públicas pertencentes ao modelo britânico, o que tais canais apresentam de mais interessante para a realidade brasileira é o fato de que, como afirma Jonas Valente, “acabam existindo em função de determinada especificidade de conteúdo e operam sua programação baseada nessa prerrogativa.” (Valente, 2009, p. 246). Ou seja, há uma valorização da hipersegmentação e da hiperespecialização das suas programações, mas sem deixar de lado a valorização dos conteúdos de caráter local e/ou regional.

Questão 3: As finalidades educativas e culturais são princípios e objetivos únicos da radiodifusão pública? A resposta é que se trata de objetivos últimos, ou seja, primordiais, aos quais estão subordinados os serviços de informação, divertimento etc. das empresas de radiodifusão do país de maneira geral, como assinala o item “d” do Art. nº 38 da Lei nº 4.117. O serviço de radiodifusão pública, sobretudo, a partir do rádio, que é um meio com atuação relevante no cotidiano de uma camada expressiva da população brasileira, não deve se limitar no sentido de engessar a sua programação padronizando elitisticamente os seus conteúdos. A cultura local, a construção coletiva de conhecimentos, a informação e o entretenimento devem ser também priorizados.

É preciso ressaltar, portanto, que a radiodifusão pública deve ser entendida em seu tríplice mandato de informar, educar e entreter. Ainda assim, desejar que esse campo comunicacional ganhe o devido destaque diante do atual cenário midiático, significa não restringir a sua missão apenas ao viés educativo, como é possível se perceber em muitos casos. Como sugere a Unesco (2001, p. 13), é preciso destacar que radiodifusão pública “deve fazer as coisas de forma diferente”, o que no rádio se torna ainda mais fácil, sobretudo pela aproximação primaz que o referido meio possui com o cidadão, mas, ainda assim, ações como essa requerem profundo planejamento.

Questão 4: As rádios públicas têm ocupado que tipo posição no atual contexto do Serviço de Radiodifusão Pública do Brasil? Retomando a questão: as rádios públicas brasileiras, em relação às emissoras públicas de TV do país, são igualmente priorizadas pelas ações e/ou planos do sistema público?

ao Estado a grande responsabilidade na prestação, regulação e financiamento de tal serviço, bem como confere relevantes formas de participação da sociedade no seu modelo de gestão.

A resposta é não. Tomando-se como exemplo as emissoras geridas pela Empresa Brasil de Comunicação e as ações planejadas para seu sistema de rádios e, ainda que numa breve explanação acerca da análise realizada no Plano de Trabalho mais recente da EBC, ano 2015, observa-se que aquilo que é proposto especificamente para as suas rádios refere-se exclusivamente à questão de redefinição da lógica de organização das emissoras por eixos de afinidade (Eixo 1 – Informativo, esportivo e de utilidade pública; Eixo 2 – Educativo, colaborativo e experimental; Eixo 3 – Cultural e musical).

Além disso, o mencionado documento assinala superficialmente a necessidade de se acompanhar e atuar nas decisões do novo cenário do rádio brasileiro em relação às novas tecnologias, principalmente os assuntos relativos ao rádio digital.

De toda forma, há, indiscutivelmente, ausência de um planejamento concreto sobre um modelo ou plano de estratégias em termos de inserção das rádios públicas no atual cenário midiático, marcado pela acelerada e constante mutação das tecnologias da informação e da comunicação e pelas demandas do ambiente da convergência.

Questão 5: A atuação das rádios públicas no atual cenário midiático deve ser planejada/articulada isoladamente? Ou essa atuação deve levar em conta as possibilidades da convergência?

Certamente, as rádios públicas devem passar a atuar em consonância com aquilo que não pode mais ser ignorado: o ambiente da convergência, o que significa dizer que, sobretudo sua programação deve primar por conteúdos que se sejam acessíveis, se espalhem, se entrecruzem e/ou dialoguem com diferentes suportes comunicacionais e tenham a vibrante participação do cidadão nesse processo, o qual não pode ser mais reduzido a mero receptor, mas sim ativo colaborador, capaz não só de acessar, mas de produzir, compartilhar e propagar os conteúdos nas mais diversas plataformas midiáticas, criando, como sugerem Henry Jenkins, Joshua Green e Sam Ford (2014) mais valor e significado para estes e para a própria radiodifusão pública.

O grande desafio contemporâneo, nesse sentido, é que as rádios públicas brasileiras se adaptem e se integrem neste ambiente de convergência. Um esforço que este estudo acredita poder ser superado a partir da necessária compreensão e superação de certos aspectos das condições de origem dessas emissoras, a exemplo daqueles aqui elucidados. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, J. B. (2004). Nas ondas da fé. In *Anais do II Encontro Nacional da Rede Alfredo de Carvalho*, Florianópolis. Retirado de <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/20-encontro-2004-1/Nas%20ondas%20da%20fe.doc>.
- Brandão, E. P. (2012). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (pp. 1-33). São Paulo: Atlas.
- Blois, M. (1996). *Florescem as FM educativas no Brasil. Radiografia do radioeducativo no Brasil e os fatores favoráveis à ocupação dos canais de FM educativos*. Tese de Livre-Docência em Comunicação Televisão e Rádio. Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, Brasil.

- Cebrián Herreros, M. (1992). *Radio Pública / Radio Privada*. In *Comunicación Social 1992 / Tendências*. Madrid: Fundesco.
- Chaparro Escudero, M. (1998). *Radio publica local*. Sevilla: Fragua.
- Curado, C. M. & Bianco, N. R. del. (2014). O Conceito de radiodifusão pública na visão de pesquisadores brasileiros. In *Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (s/p)*, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. São Paulo: Intercom.
- Demo, P. (2012). *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.
- Duarte, J. (2012). Instrumentos de comunicação pública. In J. Duarte. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (pp. 59-71). São Paulo: Atlas.
- Esch, C. E., Bianco, N. R. Del & Moreira, S. V. (2013). Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho)*, 10, 67-86.
- Garcez, J. R. (2012). Contribuição para refletir sobre um “modelo brasileiro” de rádio pública. In V. R. M. Zuculoto. *A Programação de Rádios Públicas Brasileiras*. Florianópolis: Insular.
- Herz, D. (1997). *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Ortiz.
- Jenkins, H., Green, J. & Ford, S. (2014). *Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Aleph.
- Justen, M. S. (2003). *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética.
- Kaplún, M. (1985). *O comunicador popular*. Parte I. Ciespal, Quito. Retirado de <https://www.passeidireto.com/arquivo/1944031/o-comunicador-popular---kaplun-cap1>.
- Matos, H. (2012). Comunicação pública, esfera pública e capital social. In J. Duarte (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas.
- Oliveira, G. P. (2014). *Rádio e Internet: o uso de sites pelas emissoras públicas de radiodifusão sonora*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Pinheiro, E. (2016). Serviço de Radiodifusão Pública no Brasil: considerações sobre suas condições de origem e perspectivas. *Revista Rádio-Leituras*, 07(1), pp. 35-59. Retirado de <http://www.periodicos.ufop.br/pp/index.php/radio-leituras/article/view/173>.
- Santos, S. & Silveira, É. (2007). Serviço público e interesse público nas comunicações. In M. C. Ramos & S. Santos (Eds.), *Políticas de Comunicação. Buscas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Paulus.
- Valente, J. (2009). Sistema Público de Comunicação do Reino Unido. In Z. Tolnon (Ed.), *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiência de Doze países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervezes.
- Zuculoto, V. R. M. (2012). *A programação de rádios públicas brasileira*. Florianópolis: Insular.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.

Portaria nº 4, de 17 de janeiro de 2014. Ministério das Comunicações. Brasil.

Plano de Trabalho EBC. (2015). Conteúdo e programação – Diretrizes e perspectivas. Retirado de http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/resolucao_02_2015_-_aprovacao_do_plano_de_trabalho_2015_com_o_plano.pdf.

Radiodifusão Educativa e Consignações da União. (2014). Apresentação. Retirado de <http://www.comunicacoes.gov.br/espaco-do-radiodifusor/radiodifusao-educativa-e-consignacoes-da-uniao>.

Ramos, M. C. (2008). Reestruturação do sistema e controle público. Retirado de <http://www.fndc.org.br/search/?q=Reestrutura%C3%A7%C3%A3o+do+sistema>.

Unesco. (2001). Public Broadcasting: Why? How?. Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>.

NOTA BIOGRÁFICA

Elton Bruno Barbosa Pinheiro é doutorando em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Comunicação e Culturas Midiáticas e Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina e do Grupo de Pesquisa em Rádio e Mídia Sonora da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação.

E-mail: eltonbrunopinheiro@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília
ICC Norte, Bloco A, subsolo
Brasília-DF, 70910-900, Brasil

* **Submetido: 12-03-2016**

* **Aceite: 14-04-2016**

PUBLIC RADIO IN BRAZIL: REFLECTIONS ON THEIR ORIGINAL CONDITIONS, CONTEMPORARY SETTING AND CHALLENGES

Elton Bruno Barbosa Pinheiro

Abstract

Clarify the concept of public radio and certain aspects that relate to the original conditions of such stations in Brazil is the main objective of this work. Therefore, structured in four sessions that dialogue and intertwine: the broadcasting and its mission in the public communication; What is a public radio?; Reflections on the genesis of Brazilian public radio; and considerations on the setting and contemporary challenges of public radio. Methodologically, is based on the structural-historical dialectic approach. In theory, is based on the legal provisions of the Brazilian Constitution, guiding documents of Unesco, studies of Brazilian and European researchers on the subject, as well as the notion of European public broadcasting service. In summary, this paper points out that the understanding of the genesis of public radio in the country valuably contributes to the understanding of the challenges that present themselves to such stations; and the contemporary technological scenario appears to be conducive to the reconfiguration of this service in the convergence environment.

Keywords

Brazilian public radio; public service; broadcasting; convergence

INTRODUCTION¹

Tuning the first steps of this study on the Brazilian public radio frequency of the past - relatively recent - of such stations is a complex and risky exercise, but essential, in view of the contribution that it offers so much to the understanding of the present challenges, as to conjecture more solidly the horizon that presents such stations and hence the joint that they have sought to formalize by National Public Radio Communication Network².

It is also a supported methodological option in the structural-historical dialectic approach, contextually, for this study helps to understand that even though the original conditions of the Brazilian public radio, its structure, formation, development and transformations are peculiar complex and, to some extent, surrounded limiters aspects – political, economic, cultural etc. – this is a problem that, according to Pedro Demo, such as “historically engendered [...] can be changed” (Demo, 2012, p. 106).

In this sense, the present study is organized into four sessions that intertwine, namely: The broadcasting and its mission in the public communication; What is a public radio?;

¹ This paper elaborates on arguments previously presented by author elsewhere (Pinheiro, 2016).

² This study considers that the formalization of the National Network of Public Radio communication is a positive initiative to strengthen this sphere of broadcasting, in view of the requirement that the programming of all the entities making up the network must comply with the principles and objectives public broadcasting, established by Law No. 11.652, of April 7, 2008. It is related to a previous work already published by the author (Pinheiro, 2016).

Reflections on the genesis of Brazilian public radio; Considerations for setting and contemporary challenges of public radio.

This research is based on the conceptual aspects of public broadcasting present in legal provisions of the Brazilian Constitution in Unesco documents, the concept of European public broadcasting service in studies of Brazilian and European researchers in the field as well as in research on the scenario broadcasting in Latin America and a look at the north American studies on the convergence environment.

At the end of this work, worked considerations indicate that the original conditions of the broadcasting service in Brazil and, in turn, the public radio that constitute it, are factors that certainly influence the development and operation of such stations in the scenario today's media. And also that understanding determined these original conditions contribute valuably to the understanding that this is a time – fundamentally marked by constant improvement of information and communication technologies – important and conducive to the reconfiguration of the Brazilian public broadcasting service, especially for adaptation and integration of its public radio the convergence environment.

THE BROADCASTING AND ITS MISSION IN THE PUBLIC COMMUNICATION

Before a specific approach to what is a public radio, it becomes extremely necessary to attempt a reflection on the area in which they are inserted. Thus, it should be noted that the Brazilian radio stations, including the public, are part of the country's Broadcasting Service and it, in turn, comprises both the transmission of sounds (sound broadcasting), and the transmission of sounds and images (television) the which, as shown by the provisions of Law No. 4,117, of August 27, 1962, must be received directly and freely by the general public.

The Brazilian Constitution points to the existence three broadcasting systems in the country – public, state, private – which will be more detailed in the course of this study. However, in particular, the Brazilian public radio fall into the sphere of the public broadcasting service, whose principles and goals were recently established by Law No. 11.652, of April 7, 2008, which was also the Brazil Communications Company (BCC).

When pointing out such considerations it also becomes essential to pass on that this study considers that the nature of the public broadcasting service refers to a larger concept, as pondered Gisele de Oliveira (2014), the Public Communication, which according to Elizabeth Brandão, is a “communicative process that is established among the State, the government and society with the aim of informing for the construction of citizenship” (Brandão, 2012, p. 9); which, as indicated by Jorge Duarte, is “a collective interest instrument to strengthen citizenship” (Duarte, 2012, p. 60); that, as shown by Heloisa Matos, “also involves the citizen's response to initiatives in the flow of communication between the State and society” (Matos, 2012, p. 48).

These definitions of public communication addressed here cooperate, thus, to introduce a more specific discussion about to the public broadcasting service. Therefore, taking into account the first three devices that link the Brazilian legislation – Law no. 4,117, of August 27, 1962; the Art 223 of the Federal Constitution of 1988; and Law No.

11.652, of April 7, 2008 – it is possible to see certain inaccuracies that permeate the concept of public broadcasting in the country.

Law No. 4,117, of August 27, 1962, which established the Brazilian Telecommunications Code and to this day, although outdated, still regulates the broadcasting sector is questioned by experts in the field, especially by allowing, without the necessary and clear imposition of principles, the private use of the radio spectrum, which is a public good. About this, Daniel Herz, in his study entitled *A história secreta da Rede Globo* (The secret history of Rede Globo), warned:

Brazilian law broadcasting, including the Brazilian Telecommunications Code (Act 4. 117, of August 27, 1962), is too ambiguous and malleable. More focused on regulation, this legislation is lacking in principles settings. Holding almost exclusively to technical definitions and jurisdiction assignments, the Code does not reflect a broadcasting policy, that is, the broad principles that should guide the rules, their applications and social practices. [...] The code is omitted in the definition of principles to guide the private use of this natural resource in the public domain. The Code could not, or would not, address the profound contradiction between the social possibilities of broadcasting technologies and their private use. (Herz, 1997, p. 209)

Going forward to the 80's of the last century comes to establishing three different broadcasting systems, as shown by the Art 223 of the 1988 Constitution: “the Executive Branch grant and renew concession, permission and authorization for service radio broadcasting and sound and image, observing the principle of complementarity of private systems, public and state”. But what effectively would each of these three systems? As they differ? In fact, until today they were not regulated as they should, so that allow a myriad of interpretations, including on the aforementioned concept of complementarity.

Valci Zuculoto believes that the regulation of such systems “would serve to overcome also and mainly the outdated and uncertainties that generate confusion, misuse and lack of truthful, clear and fair policies for national broadcasting” (Zuculoto, 2012, p. 22).

Corroborating this thought of that researcher, endorse the importance of the regulations of the Brazilian broadcasting – in all its systems – in order to eliminate the existing conceptual gaps within the same and fundamentally tune it with the rapid technological development and media observed today, maintaining such a service as a relevant and strategic option for the maintenance of a democratic society.

Still on the need for regulation of the Brazilian broadcasting service, Murilo Ramos (2008) emphasizes the importance and uniqueness of the example of the British and American institutional models, which have in common the central role of the state with the radio and television services from the operation of autonomous regulatory institutions.

Thus, this researcher points out as one of the biggest regulatory challenges to regulations of the Brazilian broadcasting the necessary inspiration in British and North American mold, in the sense that the country's broadcasting service to ensure “the prevalence

of public over private [...] what [...] requires two simple steps [...] full use of the public service institute for concessions and radio and television permissions, and the establishment of an independent regulatory body” (Ramos, 2008, p. 7), which, as he explains, it is easy to understand legal, but complex articulation and political will of the country.

About the concept of complementarity, present in the aforementioned constitutional text of 1988 Ramos articulates:

In Brazil, the idea, enshrined in the Constitution, supplementary systems - state, public and private - mistakenly separates the public from the state, as if one could exist without the other, and induce a conceptual confusion between state and government, as one could reduce this. Moreover, the idea enshrined in the Constitution insulates the private of the state and the public, as if one could exist without the license and regulatory control of these. (Ramos, 2008, p. 5)

Even with regard to the issue of complementarity, according to Camila Curado and Nelia Del Bianco:

In theory, the state system would provide government services and present to the public the government’s point of view as a component of the variety of views of media democracy. The public system also as an important component of the democratic variety would be spokesperson of the company, providing plurality of opinion and cultural diversity without government intermediation or interests of private enterprise. (Curado & Bianco, 2014, p. 5)

Even in the face of consistent weights both Curado and Bianco (2014), and Ramos (2008) concerning the complementarity, it is believed that some of the biggest challenges for the regulation of the Brazilian broadcasting hold is not only the gap in terms of an official definition nor the observed range of interpretations of the concept, but rather a lack of political will, the result of proselytizing practices unfortunately rooted in the Brazilian government.

Following the direction of the reflection on the legal frameworks, concerning the Brazilian broadcasting on April 7, 2007, in an attempt to combat the doubts within the specific legislation on the subject, the Federal Government, based on Provisional Measure 398, instituted the Law n.º 11,652, which is about the principles and objectives of public broadcasting services operated by the executive branch or granted to entities of its indirect administration and is the Empresa Brasil de Comunicação (EBC). This Act may be considered *infra* contribution so far stronger in relation to an attempt to minimize the shadows cast on the distinction between public, state and private systems of broadcasting.

And despite the complexity and dynamics surrounding both the concept, as the practices and mission of each of the broadcasting systems under Brazilian law, for this study, broadcasting is a practice, in fact, closely linked to the scope of the Public Service whose implementation, according to the Brazilian Federal Constitution of 1988, in

its Article 175, you can give yourself “directly by the Government or by concession or permission”.

In seeking therefore to clarify what is the public broadcasting service and, above all, taking into account what ascertain Law No. 11,652 on this, it is considered possible to advance in the understanding of what is a public radio. After all, articles 2nd and 3rd of this Law respectively show the principles and objectives that must be met by the public broadcasters.

It is understood, therefore, that this law directs a considerably more comprehensive and updated understanding of what public broadcasting mainly for pointing out what should differentiate it from other systems, or programming models, financing and management, which are regulated in several articles of this law, namely articles 2, 3 and 8, on the issue of programming; articles 11 and 32 relating to funding issues; Articles 12-20 concerning management issues.

Specifically about what refers to the public broadcasters management model, it is of paramount importance to stress the necessary participation of society in this respect, which, by acting on the advice Curators wins the legitimate right to decide on the guidelines of the stations, ponder, opine and decide on the editorial line of production and programming and, above all, to speak always the fulfillment of the objectives and principles of public broadcasting, provided for in the law that governs it .

It is mister also signal a potential line observed between marking the Law No. 11,652 and the principles (universality, diversity, independence, differentiation); the mandate (to train, inform and entertain); and mission, “enable citizens to be informed about a variety of subjects to acquire new knowledge, always in the context of interesting and attractive programming”, established by Unesco (2001, p. 13) for Public Broadcasting.

WHAT IS A PUBLIC RADIO?

To elucidate the understanding of the concept of broadcasting service and its mission in the public communication, it is possible to address more security for the specific discussion of what is a public radio³. To do so, they shall be dialogue with the theoretical thinking of some researchers of this issue in Europe, where this segment of communication is already established and, therefore, can bring light to the structures and Brazilian conjectures on the subject.

In Spain, for example, Manuel Chaparro Escudero, which considers the radio itself, “a bond, a common cause, an individual identifier with its surroundings, with its similar” (Chaparro Escudero, 1998, p. 17) articulates on public radio follows:

It is understood that a public radio station is one that, in budgetary terms, depends on public funds and revenues under the control of management,

³ In Brazil, from the point of view of granting model, there are broadcasters (radio and television): a) trade; b) educational, buoyed by Decree-Law 236 of 28 February 1967, Decree No. 2108 of 24 December 1996, and the Ministerial Decree No. 651 of April 15, 1999; and c) Community, established by Law No. 9,612, of February 19. The term “public radio”, although officially non-existent in that grants system, however, is used in this work considering, especially those stations whose objectives and principles have consonance with the provisions of Law No. 11,652 of April 7, 2008.

may be generated in other ways. From a less economic point of view, public radio stations have a mission to offer services to the community and its social, cultural and educational, without prioritizing, as in private broadcasting, commercial and speculative aspects. (Chaparro Escudero, 1998, p. 18)

Considering the scope and “massive” performance radio, Chaparro Escudero defines the radio as a media “transcendent” and argues that this means of communication implies a general interest activity for society and therefore can not but be considered *a public service*. As well as this, another consideration of this author that is supported by this work is that the radio as *a public service* can not be confused with a service to the public. The latter, as stated in this Spanish researcher, is the model used by the private system.

Thus, it is understood that a public radio is not one that seeks to meet market demands, seeking return or one that forgets the needs and participation.

Accept the standard: radio equal to “service to the public” is equivalent to recognize that the use of a common good and useful to a social majority can be held for their own benefit, considering private a public domain space. In other words, the public service guarantee entails greater commitments and can only exist when the broadcaster activity can be placed above market interests when it seeks to increase the audience for the sake of progress, when it prioritizes the level of information to the audience [...]. (Chaparro Escudero, 1998, p. 19)

Without giving the aspects that must permeate a democratic society, that Spanish researcher also recognizes that the diversity of broadcasting models (public, private, etc.) is necessary, but to dwell on the importance of public radio, has a maximum inspiring to such broadcasters: “competent radio before competitive” (Chaparro Escudero, 1998, p. 19).

Another Spanish researcher with which this study confirms is Mariano Cebrián Herreros. In his “Rádio Pública / Rádio privada” (Public Radio / Private Radio) work, he defines public radio:

Public radio does not own vision, but welcomes all the options in society. It should be the place of concentration of dialogue and social debate, majorities and minorities, without taking sides for any of the proposals. If public radio there should be established as a guarantee of pluralism and designed not exercised, not by the sum of the multiple channels, but within the same channel and each program. (...) A plurality of programs and information with space for all social groups in their contribution to everyday situations development of society and not only in times of conflict. (Cebrián Herreros, 1992, p. 215)

The line observed in the dialogue between the theoretical thinking of the Spanish Chaparro Escudero and Cebrián Herreros is expensive in this study precisely because endorse as the plurality of ideas, participation and democratization are criteria for the

development of societies and must fundamentally light and permeate practices of public radio, which – in an exercise of synthesis that bolsters what they preach these authors – can and should be respected as relevant means of citizen communication, participatory, democratic and transformative.

However, when conducting an approach to the reality of public broadcasting in Latin America, which is contained in the locus of this study, it is possible to perceive situations still far from what they preach European theories about the performance of public radio. It is quite certain that the subcontinent mentioned have political characteristics, specific economic and cultural, with its different broadcasting systems, so, inserted in other contexts, most of which prevail – taking as an example the case of Brazil – private broadcasters commercial character.

Also in this logic, it is known that even in relation to public broadcasting concept, Latin America finds some challenges, as mentioned by Carlos Esch, Nelia Del Bianco and Sonia Moreira, Brazilian researchers:

[...] The development of a common concept for public broadcasting in Latin America is an exciting semantic challenge, but, above all, a difficult political and cultural challenge. The main questions arise from the different conceptions of financing, management systems, social participation opportunities and assimilation of editorial responsibility in the profile of public institutions broadcasting. (Esch, Bianco & Moreira, 2013, p. 69)

However, these same researchers also recognize that there are already certain actions within the Latin American subcontinent countries related to the reconfiguration of its radio and public TV's, to drive them from a purely state / government vision and insert them in the sphere public broadcasting. These researchers note five changing trends:

Creation of public enterprises in place of centralized state legal structures; establishment of relatively autonomous deliberative councils responsible for supervising the management of the stations; diversification of funding sources in an attempt to reverse the dependence of government resources; and the renewal of the program with opening for independent production. (Esch, Bianco & Moreira, 2012)

But beyond that, as analyze these same Brazilian researchers, the public mind, for a significant layer of the Latin American population is still narrowly linked to the government and/or the partisan political issues, which, in a way, repels society; and, it can be said that the specific reality of Brazil there is a stereotypical view of public broadcasting as a dedicated communication practice exclusively for the elite, which ends up weakening and weakening the concept, the practice itself and acceptance of public broadcasters in all these realities.

In Brazil, as already noted, the public service broadcasting as an activity that has a specific law regulating it is indeed something relatively new and its still modest performance, which can also be explained/understood by its appearance – between the

decades of 20 and 30 of the twentieth century – have been given in an environment where business practices and market vision soon overlapped and historically follow prevailing in relation to the broadcasting of public character.

In the search, so, a definition for public radio in the literature on the subject in Brazil, uses strategically a resume conceptual question. In this way, in 2014, Camila Curado and Nelia Del Bianco, to publish the research entitled *The Public Broadcasting concept in view of Brazilian* researchers show in their results that, despite the difficulties of the authors of Brazil in defining public broadcasting, for the most of them there is a consensus:

[...] It is expected that a public broadcaster is characterized by the diffusion of cultural, educational, artistic, informative and relentless pursuit of fairness and plurality, as well as having heterogeneous programming grid that reflects the cultural diversity of the country. Radio and public character TVs should focus on the quality of information free from any interference, whether commercial or policy of any kind. (Curado & Bianco, 2014, p. 9)

In summary, it can be said that a public radio should be characterized as a means and democratic means of communication, in which programming models, management and financing must be in line with the objectives, principles, mission and mandate of public broadcasting.

In order words, a public radio station is one that differs in its programming, seeking appreciate the direct participation of society in its management; It is at the same time, autonomous and supervised the fulfillment of its purposes; It has editorial independence in the development of its content and programming, while remaining attractive, plural, diverse, differentiated, closer to the citizen; and a transparent public financing system, non-commercial but creative and, as far as possible, dynamic, to be open to search the covenants provided for by law.

Furthermore, another aspect should mark out, in general, a public radio today is the dialogue that they must keep up with the changes of information and communication technologies, especially with the reality of convergence environment, under penalty of being relegated front to devices and today's media practices.

Adaptation and integration of public Brazilian radio stations to the convergence of environment can be seen, therefore, as the major challenges to be overcome by these stations, which can be better understood and justified if they are taken into account specific conditions of origin of these broadcasters in the country.

REFLECTIONS ON THE GENESIS OF BRAZILIAN PUBLIC RADIO

The history of radio broadcasting in Brazil is on the eve of its centenary, since the creation of the first Brazilian broadcaster to officially enter the air, the Radio Society of Rio de Janeiro, took place in 1923 thanks mainly to Edgard Roquette-Pinto. However, in a particular way, the genesis of public radio stations in the country refers more strongly to the year 1936, around 80 years when Roquette-Pinto, to donate the Radio Society of Rio

de Janeiro to the then Ministry of Education and health for lack of financial resources to maintain it, officially asked the Brazilian federal government conservation educational and cultural aspect of the station.

The year 1936 also marks the start of activities, even with commercial character, of the National Radio of Rio de Janeiro and Radio Cultura of São Paulo, which were nationalized, respectively, in 1940 and 1969, with the detail of the Radio national, even through the control of the government of President Getulio Vargas, remained with its activities focused on the business model, and, yet, recognized at the time as standard country radio (Zuculoto, 2012). Currently, the National Radio of Rio de Janeiro is part of the public system of Brazil Communications Company Radio.

After highlighting the events that signal the start of broadcasting activities in Brasil a sense of historicity must be added in order to better understand both what shaped and what might still condition public radio services in the country.

Such an exercise can be performed with the help of two studies: *Bloom FM Education in Brazil: Radiography of educational radio in Brazil and the factors favorable to the occupation of educational FM channels*, by Marlene Blois (1996), and *The schedule of Brazilian public radio*, by Valci Zuculoto (2012). Both Blois as Zuculoto use historical categorizations as a methodological strategy in their respective studies.

However, unlike the contributions of these authors, the objective of the approach to be carried out here is not to establish / discuss historic radio phases – exercises that are undoubtedly relevant - but systematizing the understanding of certain facts that over the years of existence of the broadcasting service in the country can, even if understood in a nonlinear way, be contributing or hindering the routing of Brazilian public radio for insertion in today's media landscape, marked by changes of communication and information technology, especially the convergence environment. In this sense, three facts are worth mentioning.

First of all, the origin of the Brazilian public radio is linked to the emergence of educational broadcasting service, which, in turn, was born before they are established criteria or official standards that differentiate the trading system of non-commercial.

However, it is very important to note that the origin of the educational system of Brazilian radio, which currently has the clear mission: “the transmission of educational and cultural programs, [...], for the promotion and strengthening of basic education and higher, permanent education and educational, cultural, educational and vocational guidance disclosure” (Educational Broadcasting, 2014), refers to a period in which the country, and also of Latin America, seeking, in a post-war period, overcome complex social challenges, above all, the high illiteracy rate of the population and, therefore, betting on the dissemination of science, art and culture through the radio.

João Batista de Abreu, analyzed this scenario in the Latin American subcontinent, reveals another peculiarity that, in its opinion, also contributed to the emergence of the educational radio system, the role and influence of the Catholic Church. According to this researcher, “the high rates of illiteracy, large distances and uneven social and geographical distribution lead governments and secular and religious educators to see the sound waves one inexpensive alternative to propagate knowledge” (Abreu, 2004, p. 1).

Taking into consideration what ponder: a) Mario Kaplún, on “the media [...] as a transformer feeders educational process” in which “every kind of education corresponds to a certain conception and a certain practice of communication” (Kaplún, 1985); and b) Juan Bordanave on the existence of three basic models of education: “that emphasizes the content, which prioritizes results and that values the learning process” (Bordanave quoted in Kaplún, 1985).

It can be inferred that, in relation to the mentioned educational models, all these were, at some point in the daily routine of educational broadcasting in Brazil and other Latin American countries, which was realized in times where this segment broadcasting, They prevailed: i) simple diffusion of content; or ii) the search for overcoming poverty and the consequent economic progress of the country, the intellectual view of the time needed to modernize; or, iii) the desire, in fact, develop critical and intellectual capacity of citizens and social awareness of these (Abreu, 2004).

In Brazil, the pioneer of radio educational segment, Roquette-Pinto, envisioned, even in the 20s of the last century, through the radio, “work culture and the progress of those living in our land”. Nevertheless, his ideas and actions, even if far from the impositions of the business model also had a noticeable elitist-erudite character, which can be understood as one of the reasons why the popularization of educational radio, despite the significant social function, has found obstacles, contextually, they reverberate today, when seeking the consolidation and spread of proper public broadcasting in a new media landscape.

This point of view highlights that the background for the emergence of educational radio in the country was also anchored in the objectives of the Brazilian military regime, which “sought to exploit this potential of education and radio in defense of their interests” (Zuculoto, 2012, p. 132).

Thus, observing more closely the beginnings of Brazilian educational radio, it is clear that acquiring this educational bias was not only “a commitment to citizenship which education is part” (Blois, 2004, p. 147), but also a strategy directly linked to the political and social context of the time and the desire for economic development, which involved not only Brazil, but, notably Latin America.

Also draws attention to this fact the question that Brazilian educational stations generally managed by the state and surrounded by a political thought which seeks to promote the idea of education and development, present in the understanding of this study, from the time of pioneering Radio Society Rio Janeiro, now called Radio MEC, two obstacles related to its structure and performance:

a) the training of its staff of technical professionals, made over the years by public servants who, not surprisingly, are immersed in an organizational culture in which, generally, for the stability of their positions, do not specialize or update forward to technological changes and other demands of society, as the reinvention of the relationship with the audience, which includes democratic and active participation of citizens, for example, in the production and / or reverberation content and inventive inclusion of stations in the social environment networks digital etc.

b) the poor technical conditions in which these radios operated and, in some cases, still operate, or delayed in relation to the constant technological reconfigurations, not favoring the dialogue of public radio with other media platforms, which hampers the necessary inclusion of such stations in the convergence environment.

Secondly, it is possible to emphasize that, *despite a public origin, although “implied”, Brazilian radios soon became mostly commercial media.*

The way they gave the official start of broadcasting activities in Brazil – in 1922, with the inaugural broadcast radio marked by a speech by then president Pessoa – shows the beginning of a performance of the radio medium in a context that already approaches the concept of public service, either because of the first transmissions are already linked to the support the government, or because they have already in their origin primate mission to educate, inform and disseminate culture.

Nevertheless, this public purpose present in the root of the pioneers of radio in Brazil was soon overcome with commercial views, as analyzes José Roberto Garcez, “and so it was that the radio was forming in Brazil. Public, even if unconsciously for some, but for private ownership that it did those who saw him as profit tool and leverage personal prestige” (Garcez, 2012, p. 14).

A third fact to be emphasized is that the lack of regulation of the Law on broadcasting service has given several stations enough space to self-appoint themselves as public.

The early 2000s, in a way, strongly mark the impacts caused by lack of regulation of the Brazilian legislation in relation to the broadcasting service, which, in the opinion of this study, it is also one of the strong reasons for broadcasters to then inserted both in the education system – academic and cultural – as the state themselves to a self-named “public”.

In this period and context in which different segments of the radio broadcasting begin to call themselves “public” – taking into account only the characteristics of their schedules (Zuculoto, 2012) – means, on the one hand, a vision, in a sense, incomplete on the concept of “public broadcasting” and, second, an opportunity observed by these stations to begin to see, in terms contemplated / supported by a service that goes to organize more solidly from the Law No. 11.652 of 07 April 2008, establishing the principles and objectives of public broadcasting services operated by the executive branch or granted to entities of its indirect administration and authorized the Executive Branch to be the Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

In general, however, it is undeniable that the embryo of Brazilian public radio is closely linked to the relevant activities of the cultural, educational, university and state broadcasters, but in particular due to the pursuit of certain independence of the same in terms of the diversity of their schedules (Zuculoto, 2012). Still, for a station is considered, in fact, public, besides the differential bias programming, other aspects need to be taken into account such as the management model and sources of funding, nor is it enough that if self proclaimed public the fact that they are outside the commercial line.

No doubt, these are facts that somehow have shed light on some of the aspects that help to understand why it has become a challenge for the Brazilian public broadcasting service, particularly for its radio stations, adapt and integrate into convergence environment. Added to these conditions here scored, are presented, then additional considerations that help you understand the current situation and challenges of Brazilian public radio.

CONSIDERATIONS FOR SETTING AND CONTEMPORARY CHALLENGES OF PUBLIC RADIO

In this final topic of this work some considerations that may be critical to understanding the contemporary scene in which the Brazilian public radio is framed are presented in the form of questions.

Question 1: Is it possible to distinguish different conceptions of what is public service broadcasting? The answer is yes and must, above all, the state's role model in this area. In particular, this study finds that two of these models need to be understood and taken into account for the increase of the Brazilian public broadcasting service.

The first is *the public service*, European (British) origin, which, in general, the state provides and funds this service without commercial intentions, keeping it through taxes arising, for example, the sale of radio and television. In this model the state regulates the public broadcasting by an independent body, responsible also for the UK communications industries, *the Office of Communication*.

The other model is the public interest of the American root, which, in summary, broadcasting services are provided by the private sector but under state regulation and supervision. In this model the forms of financing are arising from different sources, for example, governments (federal, state and local), foundations, public entities broadcasters, corporations and individual donations. Already the management of organizations who make up such a model is carried out by boards.

Resuming the answer to that first question we see that there is, in fact, different views on the idea of what is, in general, public broadcasting, which is not to say that there is no dialogue between them. However, it is not advisable to ignore or confuse such views. So, you can also take into consideration the specific case of the Brazilian public service may still be inserted into a middle ground between these British and American concepts as indicated by some researchers in the field, as Suzy Santos and Erico da Silveira (2007). However, an important first step and safe for those who want to understand, for example, challenges and present and future possibilities of Brazilian public radio is, undoubtedly, be aware of these different positions mentioned, considered exemplary in the world.

Question 2: Is there some of these approaches mentioned in Question 1 may be considered more relevant to bring light to the Brazilian public broadcasting in the contemporary scene? The answer is yes. Although both the British model as the US provide for the state's role as regulator, the European approach⁴ is more heuristics, in other words, is closer to the desires of Brazilian society – perceptibly Academy – for public service broadcasting the country, especially by the example of society's conditions of participation in their management,

⁴ This study recognizes that, broadly, the concept of public service in European law framework, as discussed by Monica Justen, "has a variant trajectory, now enjoying high prestige the point of being considered a cornerstone of Administrative Law, now being treated as an idea difficult to understand, devoid of legal significance" (Justen, 2003, p. 11). Said Brazilian researcher comes to realize that the concept of public service in Europe has acquired a certain aspect "mythological, of elusive and nebulous concept". However, when being the European concept of public service as one that can bring light to the Brazilian case, this study relies on the fact that communications across Europe, "were placed as fueling, or at least as extensions of cultural and educational activities" (Santos & Silveira, 2007, p. 79) and refers mainly to the model of British public broadcasting, which gives the state a great responsibility in the provision, regulation and financing of such a service, and provides relevant forms of participation of society in its management model.

which occurs, for example, by participating in councils, committees and also through consultations and public debates.

Of course, the British view also has, if thought an application to the Brazilian context, some revisable points when considering, for example, the question of its financing model, which provides between one of its sources the payment of a fee annual per possessor of radio or television, called *license fee*, which seems unworkable in a country like Brazil where the public notion of this culturally between society is closely linked to gratuitousness.

With regard to the activities of public radio stations belonging to the British model, such channels have more interesting for the Brazilian reality is the fact that, as stated Jonas Valente, “end up there due to certain specific content and operate their schedule based on this prerogative” (Valente, 2009, p. 246). That is, there is an appreciation of hypersegmentation and hyper-specialization of their schedules, but without forgetting the value of local character content and / or regional.

Question 3: Are the educational and cultural purposes only principles and objectives of public broadcasting? The answer is that these are to ultimate objectives, namely primary, which information services are subordinate, fun etc. the broadcasters of the country in general, as noted in item “d” of Art. No. 38 of Law No. 4,117. The Public Broadcasting Service, above all, from the radio, which is a medium with significant activity in the daily life of a significant layer of the population, should not be limited in order to stifle their programming for the elite standardizing their content. Local culture, the collective construction of knowledge, information and entertainment should also be prioritized.

It should be emphasized, therefore, that public broadcasters should be understood in its triple mandate to inform, educate and entertain. Still, you want this communicational field get due prominence on the current media landscape, it means not restrict her mission only to the educational bias, as it is possible to realize in many cases. As suggested by Unesco (2001, p. 13), it should be noted that public broadcasting “must do things differently”, which radio is even easier, especially the primate approach said means has with citizens but still, actions like this require thorough planning.

Question 4: Have the public radios occupied that position type in the current context of the Public Broadcasting Service in Brazil? Taking up the issue: are the Brazilian public radio, in relation to public television stations in the country, also prioritized for the actions and / or plans of the public system?

The answer is no. Taking as an example the stations managed by the Brazil Communications Company and the actions planned for its radio system and, although a brief explanation about the analysis in the latest Work Plan of the EBC, 2015, it is observed that it which is proposed specifically for their radios refers solely to the issue of organizational logic of the redefinition of stations by affinity axes (axis 1 – News, sports and public service; axis 2 – Educational, collaborative and experimental; axis 3 - cultural and musical).

Besides, the document mentioned surface points to the need to monitor and act on the decisions of the new scenario of Brazilian radio in relation to new technologies, particularly the issues related to digital radio.

Anyway, there is arguably no concrete planning on a model or strategy plan in terms

of integration of public radio in the current media landscape, marked by rapid and constant change of information and communication technologies and the demands of the environment convergence.

Question 5: Should the role of public radio in the current media landscape be planned / articulated alone? Or should this action take into account the possibilities of convergence?

Certainly, the public radio should now act in accordance with that which can not be ignored: the convergence of the environment, which means that, especially your schedule should excel for content that is accessible, spread, up from crossing and / or dialogue with different communication formats and have a vibrant citizen participation in this process, which can not be reduced to mere recipient but an active collaborator, able not only to access, but to produce, share and spread the contents in several media platforms, creating, as suggested by Henry Jenkins, Joshua Green and Sam Ford (2014) more value and meaning for them and for the public broadcasting itself.

The big contemporary challenge in this regard is that the Brazilian public radio adapt and integrate this converged environment. An effort that this study believes can be overcome from the necessary understanding and overcoming of certain aspects of the conditions of origin of these broadcasters, like those here elucidated. //

JURIDIC REFERENCES

- Abreu, J. B. (2004). Nas ondas da fé. In *Anais do II Encontro Nacional da Rede Alfredo de Carvalho, Florianópolis*. Retrieved from <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/20-encontro-2004-1/Nas%20ondas%20da%20fe.doc>.
- Brandão, E. P. (2012). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-33). São Paulo: Atlas.
- Blois, M. (1996). *Florescem as FM Educativas no Brasil. Radiografia do radioeducativo no Brasil e os fatores favoráveis à ocupação dos canais de FM educativos*. Tese de Livre-Docência em Comunicação Televisão e Rádio. Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, Brasil.
- Cebrián Herreros, M. (1992). Radio Pública / Radio Privada. In *Comunicación Social 1992 / Tendências*. Madrid: Fundesco.
- Chaparro Escudero, M. (1998). *Radio pública local*. Sevilla: Fragua.
- Curado, C. M. & Bianco, N. R. del. (2014). O Conceito de Radiodifusão Pública na visão de pesquisadores brasileiros. In *Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. São Paulo: Intercom.
- Demo, P. (2012). *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas.
- Duarte, J. (2012). Instrumentos de comunicação pública. In J. Duarte (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 59-71). São Paulo: Atlas.
- Esch, C. E., Bianco, N. R. del & Moreira, S. V. (2013). Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Revista FSA*, 10, 67-86.

- Garcez, J. R. (2012). Contribuição para refletir sobre um “modelo brasileiro” de rádio pública. In V. R. M. Zuculoto (Ed.), *A programação de Rádios Públicas Brasileira*. Florianópolis: Insular.
- Herz, D. (1997). *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Ortiz.
- Jenkins, H., Green, J. & Ford, S. (2014). *Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Aleph.
- Justen, M. S. (2003). *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética.
- Kaplún, M. (1985). *O comunicador popular*. Parte I. Ciespal, Quito. Retrieved from <https://www.passeidireto.com/arquivo/1944031/o-comunicador-popular---kaplun-cap1>
- Matos, H. (2012). Comunicação pública, esfera pública e capital social. In J. Duarte. (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 47-58). São Paulo: Atlas.
- Oliveira, G. P. (2014). *Rádio e Internet: o uso de sites pelas emissoras públicas de radiodifusão sonora*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Pinheiro, E. (2016). Serviço de Radiodifusão Pública no Brasil: considerações sobre suas condições de origem e perspectivas. *Revista Rádio-Leituras*, 07(1), pp. 35-59. Retrieved from <http://www.periodicos.ufop.br/pp/index.php/radio-leituras/article/view/173>.
- Santos, S. & Silveira, É. (2007). Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In M. C. Ramos & S. Santos (Eds.), *Políticas de Comunicação. Buscas teóricas e práticas* (pp. 49-82). São Paulo: Paulus.
- Valente, J. (2009) Sistema Público de Comunicação do Reino Unido. In Z. Tolnon (Ed.), *Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervezes.
- Zuculoto, V. R. M. (2012). *A programação de Rádios Públicas Brasileira*. Florianópolis: Insular.

OTHER REFERENCES

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.
- Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.
- Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.
- Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasil.
- Portaria nº 4, de 17 de janeiro de 2014. Ministério das Comunicações. Brasil.
- Plano de Trabalho EBC. (2015). Conteúdo e programação – Diretrizes e perspectivas. Retrieved from http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/resolucao_02_2015_-_aprovacao_do_plano_de_trabalho_2015_com_o_plano.pdf.
- Radiodifusão Educativa e Consignações da União. (2014). Apresentação. Retrieved from <http://www.comunicacoes.gov.br/espaco-do-radiodifusor/radiodifusao-educativa-e-consignacoes-da-uniao>

Ramos, M. C. (2008). Reestruturação do sistema e controle público. Retrieved from <http://www.fndc.org.br/search/?q=Reestrutura%C3%A7%C3%A3o+do+sistema>.

Unesco. (2001). Public Broadcasting: Why? How? Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>.

BIOGRAPHICAL NOTE

Elton Bruno Barbosa Pinheiro is a doctoral student in Communication at the University of Brasília (UNB). Master in Communication & Culture media and Bachelor of Social Communication at the Federal University of Paraíba (UFPB). Researcher at the Centre for Public Broadcasting in Latin America and the Research Group on Radio Sotora and Media of the Brazilian Society of Interdisciplinary Studies of Communication.

E-mail: eltonbrunopinheiro@gmail.com

Universidade de Brasília – UnB

SHIGS, Qd. 709, Bl. Q, nº 12, Asa Sul

Brasília - DF, 70.360-717, Brazil

* **Submitted: 12-03-2016**

* **Accepted: 14-04-2016**

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA RELATIVA NO CONSELHO CURADOR DA EBC

Allana Meirelles Vieira & Iluska Maria da Silva Coutinho

Resumo

Este artigo tem como proposta analisar como foi a atuação do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), então principal instância de participação da sociedade civil da empresa de serviço público de comunicação do país. A partir da análise de documentos, estatutos e normas, buscou-se observar o perfil dos atores que compunham o organismo e os segmentos da sociedade civil que eles representavam, refletindo assim sobre a autonomia relativa do Conselho. Além disso, adotou-se a análise de conteúdo dos debates sobre os planos de trabalho da EBC, a fim de refletir sobre a participação dos atores nas deliberações do Conselho. Nesse sentido, partiu-se de uma perspectiva maximalista da participação, entendendo que, na esfera midiática, ela vai além da interação com o conteúdo. Da mesma forma, entende-se as limitações do processo de representação e, portanto, a proposta foi refletir sobre que grupos conseguiram espaço nesse âmbito, da origem da empresa até a edição da medida provisória 744/16, que extinguiu o Conselho Curador da EBC. Além disso, compreende-se que os processos de participação da sociedade civil e a autonomia do Conselho Curador se refletiram no período analisado na autonomia relativa da empresa como um todo.

Palavras-chave

Participação; autonomia relativa; EBC; serviço público

INTRODUÇÃO¹

Em contraposição ao modelo de desenvolvimento dos meios audiovisuais na Europa, no Brasil, as emissoras de televisão se consolidaram como empreendimentos comerciais (Bolaño, 2004), embora a exploração dos canais de radiodifusão se exerça a partir de concessão pública. A função de publicidade e propaganda² da Indústria Cultural, observada por Bolaño (2000), foi, no contexto histórico brasileiro, realizada pelos meios de comunicação privados, em especial, a Rede Globo. Assim, os veículos denominados públicos, no país, apresentam uma função de “complementaridade marginal” (Valente, 2009).

¹ Este texto tem por base trabalho desenvolvido anteriormente por uma das autoras (Vieira, 2016).

² Segundo Bolaño (2000, p. 53), a Indústria Cultural é responsável por realizar a “mediação simbólica” entre o capital e o Estado de um lado e as massas de consumidores e eleitores de outro. Esse papel de mediação é exercido a partir da oposição entre duas funções gerais da Indústria Cultural: a publicidade e a propaganda. A propaganda, nessa perspectiva, é responsável pela coesão social, “sendo monopolizada pelo Estado e pelos setores capitalistas que controlam os meios de comunicação de massa”; enquanto a segunda se estabelece tendo em vista a acumulação do capital, estando “a serviço da concorrência capitalista” (Bolaño, 2000, p. 53). Segundo Bolaño, a função ideológica da publicidade “aparece diluída e serve à constituição de uma cultura capitalista no sentido geral do termo, uma cultura montada a um tempo na individualização e na massificação, na fragmentação e na rearticulação do corpo social, no consumo individual compulsivo e na produção em massa” (2000, pp. 92-93). Empiricamente, porém, os limites entre a propaganda e a publicidade não são tão claros. Aliás, Bolaño afirma que “a forma elementar da publicidade é já também propaganda, na medida em que, ao lado dos inúmeros atos de compra e venda, conforma um universo simbólico de inegável poder ideológico” (Bolaño, 2000, p. 53).

Criada em 2007, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) surge com a proposta de formar uma rede de emissoras de rádio e televisão públicas e de suprir uma lacuna no sistema de radiodifusão, já que a Constituição Brasileira de 1988 prevê uma complementaridade entre os modelos privado, estatal e público – embora, não defina o conceito de “público”, contribuindo, assim, para uma disputa sobre o projeto a ser elaborado.

Entre a perspectiva que entende a comunicação “pública” a partir do “dever ser” – baseadas, em geral, na análise histórica de Habermas sobre a esfera pública (Habermas, 2003), independente do Estado e do mercado – e aquela que analisa esses veículos como eles são – por meio de uma visão gramsciana de Estado³, entendendo a impossibilidade de se ter uma esfera completamente independente da sociedade política e do mercado –, opta-se pela segunda vertente. Ainda assim, compreende-se a possibilidade de uma autonomia relativa, no sentido de determinado nível de distanciamento em relação ao governo e ao mercado.

Nesse sentido, embora se afirme a impossibilidade de se desvincular completamente dos interesses governamentais ou comerciais, considera-se a necessidade de determinado nível de autonomia em relação a essas esferas. Assim, ora a EBC se aproxima da comunicação pública e ora da comunicação governamental. Isso porque, por um lado, ela é responsável por gerir os canais públicos – como a TV Brasil, a TV Brasil Internacional, a Agência Brasil, a Radioagência Nacional e o sistema público de Rádio, composto por oito emissoras –, por outro, ela presta serviços à Secretaria de Comunicação do Governo Federal (Secom), a qual está vinculada, com a produção de programas governamentais – como *Voz do Brasil*, *Café com a Presidenta* e *Bom dia Ministro*. A mistura de atribuições, a vinculação à Secom e a indicação dos principais cargos de direção da empresa pela Presidência da República colocam em questionamento seu caráter público. Entretanto, havia determinadas regras que impediam que a emissora fosse instrumentalizada pelo governo, como, por exemplo, o mandato fixo desses mesmos cargos de direção, que não podiam ser substituídos a bel-prazer do Executivo Federal⁴.

Nesse desenho institucional havia também a presença do Conselho Curador, responsável por fiscalizar o cumprimento do caráter público, a partir de um acompanhamento da programação e do conteúdo veiculado pelos canais da EBC. Além disso, ele se configurava como o principal espaço de participação da sociedade civil no âmbito da empresa. Essa participação é, inclusive, um dos principais diferenciais do modelo público em relação ao comercial e ao governamental. Diversos autores (Coutinho, 2013; Fidalgo, 2005; Pinto, 2005a; Rincón, 2002; Rodríguez & Villanueva, 2010; Rothberg, 2011) têm apontado, do ponto de vista normativo, para a necessidade de autonomia

³ Na visão de Gramsci, o Estado vai além do governo, já que “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção” (Gramsci, 2007, p. 244). A sociedade civil seria formada pelos “conjuntos de organismos chamados comumente de privados” – como Igreja, partidos políticos, sindicatos, imprensa, sistema escolar, instituições de caráter científico e artístico etc. – e tem o papel de construção de consensos na população, tidos muitas vezes como “espontâneos” (Gramsci, 1982, pp. 10-11). Já a sociedade política, refere-se aos organismos responsáveis pela coerção estatal que tem como fim manter o cumprimento das regras por parte daqueles que não “consentem” e agir nos momentos em que o “consenso espontâneo” não se realiza. Essa separação, porém, segundo ele, é mais metodológica do que orgânica.

⁴ Essa perspectiva de autonomia normativa estava inscrita, entre outros documentos, na Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, alterada radicalmente com a edição da medida provisória 744 no dia 02 de setembro de 2016.

e de participação nas emissoras públicas bem como de sua responsabilidade com a cidadania:

a participação dos cidadãos enquanto tal é ou deverá ser intrínseca da ideia de serviço público de televisão, pelo que este serviço só se justifica inteiramente quando e na medida em que conte com eles em todas as etapas e dimensões, desde a definição política, às formas de concretização e à respectiva avaliação. (Pinto, 2005b, p.57)

Assim, Pinto acredita no papel das emissoras públicas enquanto espaços das instituições, dos grupos e das organizações da sociedade civil, concretizando “um outro modo de estar presente na sociedade” e, portanto, tornando essa televisão “uma verdadeira televisão dos cidadãos” (Pinto, 2005a, p. 14). Na mesma linha, Rumphorst defende que a diferença do “serviço público” é que “a radiodifusão de serviço público é uma radiodifusão feita para o público, financiada pelo público e controlada pelo público” (Rumphorst citado em Pinto, 2005a, p. 9).

A partir dessas considerações, pretendeu-se, neste artigo, analisar a estrutura e a composição do Conselho Curador da EBC, observando as regras de funcionamento, os atores que faziam parte desse organismo e os segmentos da sociedade civil que tinham representação no Conselho – entendendo, portanto, que o processo de representação é limitado, já que jamais será possível abranger toda a sociedade civil, em sua pluralidade. Dessa maneira, é possível pensar os mecanismos de participação nas emissoras de serviço público. A investigação foi realizada a partir da análise de documentos, estatutos e normas de funcionamento da EBC e do Conselho Curador. Além disso, adotou-se a análise de conteúdo das deliberações sobre o plano de trabalho da EBC, a fim de pensar a participação dos atores da sociedade civil, nesses debates.

Os resultados do estudo, que integrou uma pesquisa macro, desenvolvida, desde 2010 no âmbito do “Laboratório de Jornalismo e Narrativas Audiovisuais” e, entre 2014 e 2016, em um programa de pós-graduação, foram profundamente alterados com a edição da medida provisória 744, de 2 de setembro de 2016, que extinguiu o Conselho Curador e modificou a estrutura da EBC, tornando possível, entre outros pontos, a substituição do presidente da empresa a qualquer tempo pela presidência da república. A publicação da MP 744/16 um dia após o afastamento definitivo da presidente eleita Dilma Roussef motivou publicações de notas de repúdio de entidades como Intercom, Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação; Fórum em Defesa da EBC e da Comunicação Pública; Intervenções etc. Esses textos denunciavam os limites impostos com a medida para a participação da sociedade e sobretudo quanto à independência da EBC em relação ao Governo Federal, perdendo assim seu caráter público.

PARTICIPAÇÃO NA ESFERA MIDIÁTICA

As teorias da participação democrática podem ser divididas entre as concepções minimalistas e as maximalistas, como Carpentier aborda em seu estudo sobre a

participação midiática. Segundo ele (2011), as teorias minimalistas tendem a focar a representação e a delegação de poder, a partir de um ponto de vista que considera a política como privilégio das elites. Por outro lado, as maximalistas, equilibram participação e representação, partindo de uma perspectiva de maximização da primeira. O segundo aspecto diferencial entre as duas abordagens diz respeito ao enfoque na macro ou na micro participação. Enquanto os minimalistas consideram apenas a perspectiva macro, ou seja, de decisões políticas a nível nacional ou de uma comunidade política imaginada, os maximalistas entendem a participação também na realidade micro – da escola, da família, do bairro, da igreja etc. Desse modo, os primeiros focam a política institucionalizada a partir de uma conceituação estreita de “política”, enquanto os maximalistas entendem a política como uma dimensão do social, perpassando diversas esferas.

Além disso, segundo o autor, os minimalistas consideram a participação unidirecional, ou seja, voltada apenas para a política institucionalizada. Mesmo quando exercida em outras esferas, esta seria o seu fim último, como, por exemplo, na perspectiva de formação da opinião pública para influenciar a política. Já os maximalistas partem da ideia de uma participação multidirecional, sem relação necessária com a política institucionalizada, de forma que, mesmo em outros espaços, possa se fortalecer a democracia. Por fim, os minimalistas buscam uma homogeneidade entre os atores envolvidos, a fim de conseguir se chegar a decisões políticas, enquanto os maximalistas defendem uma heterogeneidade dos atores.

Ambas as perspectivas teóricas poderiam ser adotadas para se analisar um veículo de comunicação. Aplicando as dimensões minimalistas ou maximalistas à participação no campo midiático, Carpentier afirma que, do ponto de vista minimalista, essa participação se restringe ao acesso ou à interação. Nesse sentido, ele afirma que: “a participação permanece unidirecional, articulada como uma contribuição à esfera pública, porém, muitas vezes, servindo às necessidades e aos interesses da própria grande mídia, instrumentalizando e incorporando as atividades dos participantes não profissionais” (Carpentier, 2011, p. 69).

Nessa perspectiva, Carpentier afirma que a participação é considerada de um ponto de vista despolitizado. Principalmente com o desenvolvimento da Internet, a demanda por participação parece cada vez mais frequente. Entretanto, na prática, as empresas de comunicação acabam se apropriando da ideia em busca de fidelização da audiência e, portanto, manutenção dos lucros. Como Carpentier explica, em sua profunda crítica ao capitalismo, Marx afirmou a minimização da participação e a impossibilidade de uma igualdade nesse sistema, ainda que a sociedade capitalista aprofundasse sua democracia (Carpentier, 2011, p.27).

Ao discutir a mudança estrutural da esfera pública, Habermas aponta algumas inconsistências na consolidação desse espaço no capitalismo. Se o conceito parte da ideia da participação igualitária de cidadãos em uma esfera de deliberação pública, na prática, a própria definição de “cidadão” a partir da detenção de propriedade impede sua configuração. Assim, o autor defende que uma esfera pública, da qual alguns grupos são excluídos, não é uma esfera pública de fato (Habermas, 1991, p. 85).

Com a criação dos meios de comunicação de massa, poderia haver uma possibilidade de ampliação do acesso à esfera pública, devido ao poder de alcance da tecnologia. Entretanto, como Habermas afirmou, a privatização dos meios levou à priorização de outros interesses e à exclusão de grupos da esfera pública midiaticizada. Nesse sentido, teríamos uma esfera pública simulada. Assim, a participação tão enunciada pelos meios de comunicação comerciais acaba ocultando a permanente exclusão de determinados grupos da esfera pública.

Diante destas considerações, opta-se pelo ponto de vista maximalista associado a uma perspectiva de autores marxistas. No sentido da participação na democracia, entende-se que esta última não se resume às questões eleitorais, mas se consolida a partir de seu fortalecimento nas práticas e na cultura. Portanto, o aprofundamento do sistema democrático dependeria também da democratização dos meios de comunicação. Além disso, as perspectivas maximalistas no campo da participação midiática, como afirmou Carpentier, consideram-na do ponto de vista político e tendem a defender sua maximização, indo além da mera interatividade ou do acesso, justificando, portanto, a escolha desse ponto de vista.

Ao abordar a participação na esfera midiática, Nico Carpentier afirma a possibilidade de seu exercício por meio da mídia ou na mídia, elaborando, portanto, três categorias de participação: participação na produção midiática; interação com o conteúdo; e participação na sociedade por meio da mídia. Na participação por meio do veículo de comunicação, tem-se a possibilidade de atuação na sociedade, seja ela mediada pela mídia ou por meio da autorrepresentação. Nesse sentido, esta esfera é entendida como “um espaço onde cidadãos podem expressar suas opiniões e experiências, e interagir com outras vozes” (Carpentier, 2011, p. 67). O autor, porém, considera o fato de que a estrutura e a cultura midiática bem como o ambiente ideológico impactam a intensidade dessa participação. Já aquela que ocorre na mídia diz respeito à produção de conteúdo e aos processos de decisão, permitindo assim a atuação dos cidadãos em uma microesfera relevante da vida cotidiana, além do exercício de seu direito à comunicação – forma de participação correspondente à atuação da sociedade civil no Conselho Curador da EBC.

Enquanto nos canais de comunicação comerciais, a participação acaba se configurando nos níveis do acesso e da interação, sendo o termo utilizado, muitas vezes, como forma de legitimação institucional ou de fidelização da audiência, a comunicação comunitária seria potencialmente o espaço mais genuíno de participação popular no campo midiático, no qual os grupos produzem o conteúdo e sua própria representação. Assim, de antemão, tem-se que os canais públicos não realizam inteiramente a participação maximalista nem se restringem à forma minimalista, já que necessitam de um determinado nível de participação para sua legitimação, mas com a profissionalização e a adoção das estruturas hierárquicas semelhantes às emissoras comerciais, acabam não concretizando esse ideal em seu nível mais profundo.

Abordando a participação nas televisões públicas, Pinto (2005b, p. 53) estabelece duas vertentes: uma, de “natureza substantiva”, refere-se aos conteúdos, incluindo a criação, a produção, a realização e a recepção; a outra envolve a responsabilização,

interação, aconselhamento e avaliação. De acordo com o autor, a segunda perspectiva parte do pressuposto de que “a qualidade de um serviço público se afirma não apenas pelos conteúdos que difunde mas igualmente pelos processos de participação sociocultural que promove e valoriza” (Pinto, 2005b, pp. 53-54).

A partir disso, Pinto estabelece alguns tipos de participação dos cidadãos no serviço público de televisão, como ele se refere a esse modelo, sendo eles: 1) a ação individual – referente às críticas e aos elogios dos indivíduos; 2) a dimensão associativa – apontada pelo autor como a categoria das associações de telespectadores e de consumidores e outras organizações ligadas direta ou indiretamente à televisão; 3) a via representativa e as instâncias de regulação – composta por instituições do quadro constitucional e normativo, podendo tanto ser ligadas ao poder legislativo, executivo e judiciário como à sociedade civil; 4) a ação das instituições educativas – marcada pela “educação para os *media* ou para a comunicação” (Pinto, 2005b, p. 56); 5) e outras modalidades de intervenção. Na realidade brasileira e no âmbito da TV Brasil, é possível perceber todas essas formas de participação. No desenho institucional da EBC, a Ouvidoria se configurava como o principal canal de participação individual, colhendo sugestões e avaliações do público. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil – como o Intervenientes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé etc. – exerciam a participação na dimensão associativa, acompanhando os seminários, eventos, discussões e mudanças da televisão pública, como do sistema midiático. Da mesma maneira, as universidades, no que concerne à ação das instituições educacionais, participavam no desenvolvimento da EBC, inclusive, com parcerias em pesquisas relacionadas às análises do conteúdo midiático – como, por exemplo, com a UFJF, para avaliação do telejornalismo da TV Brasil e, com a UnB, para a apreciação dos conteúdos radiofônicos. Pela via representativa e das instâncias de regulação, tem-se, externamente à EBC, o Conselho de Comunicação Social do Senado Federal; enquanto, internamente, o Conselho Curador exerce o papel de fiscalização e garantia do cumprimento do papel público da emissora.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA EBC

O Conselho Curador foi a principal instância de fiscalização do cumprimento do papel público da EBC, acompanhando e deliberando sobre os conteúdos de seus veículos. Segundo a lei de criação da EBC (Lei 11.652, de 2008), estavam entre os compromissos do Conselho Curador: 1) deliberar sobre a política de comunicação, apresentada pela Diretoria Executiva da EBC, no que diz respeito às diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas; 2) garantir o cumprimento dos princípios e objetivos previstos na Lei; 3) opinar sobre questões relacionadas ao cumprimento desses princípios e objetivos; 4) deliberar sobre a linha editorial de produção e programação, proposta pela Diretoria Executiva da EBC; 5) encaminhar ao Conselho de Comunicação Social as deliberações tomadas; 6) deliberar sobre a emissão de voto de desconfiança em relação aos

membros da Diretoria Executiva; 7) e eleger seu presidente. Além disso, cabia ao Conselho, estabelecer as diretrizes e organizar o processo de consulta pública para renovação de seus integrantes (Brasil, 2008). Dessa forma, mais do que apenas um órgão consultivo, institucionalmente, ficava estabelecida a possibilidade de atuação direta do Conselho nos rumos da empresa, bem como nos conteúdos apresentados por seus veículos.

Além do papel de fiscalização, o Conselho Curador se configurava como uma instância de representação e participação da sociedade civil. Com 22 integrantes, o Conselho era formado por: quatro ministros de Estado (Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério de Ciência e Tecnologia e da Secom); um representante da Câmara dos Deputados; um do Senado Federal; 15 representantes da sociedade civil; e um representante dos funcionários da empresa. Os mandatos dos conselheiros representantes da sociedade civil, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados eram de quatro anos, podendo ser renovados uma única vez⁵; já o representante dos funcionários tinha mandato de dois anos, sem poder ser reconduzido.

O representante dos funcionários da empresa era escolhido por meio de eleição, por voto secreto e direto dos funcionários da EBC. Já os integrantes da sociedade civil, embora designados pela Presidência da República, eram então indicados por meio de um processo de consulta pública a entidades, constituídas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Conselho Curador, 2015b). Segundo a lei de criação da EBC, alterada pela MP 744/16, essas entidades deviam estar, ainda que parcialmente, vinculadas: "I - à promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos ou da democracia; II - à educação ou à pesquisa; III - à promoção da cultura ou das artes; IV - à defesa do patrimônio histórico ou artístico; V - à defesa, preservação ou conservação do meio ambiente; VI - à representação sindical, classista e profissional" (Brasil, 2008). Não era permitido participar da indicação, partidos políticos e instituições religiosas.

Ainda que esse desenho institucional abrisse possibilidades de atuação efetiva de um organismo que, para além de ser responsável pela fiscalização do cumprimento público, era composto, em sua maioria, por representantes da sociedade civil, a forma como as regras são colocadas em prática, os atores que efetivamente ocupavam esse espaço e tomavam parte das discussões e decisões, as relações entre o organismo e a diretoria bem como funcionários da empresa, entre outros fatores, influenciavam na efetiva participação deste organismo. Assim, a autonomia relativa do próprio campo interferia na autonomia relativa da EBC, bem como a possibilidade de contestação da hegemonia no interior desse organismo podia então influenciar a prática jornalística e, conseqüentemente, os conteúdos produzidos.

A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO CURADOR

As pessoas que fizeram parte da primeira composição do Conselho Curador foram indicadas pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Representaram

⁵ Dos primeiros conselheiros representantes da sociedade civil e escolhidos pelo Presidente da República, oito tiveram mandato de dois anos e sete de quatro anos (Brasil, 2008).

a sociedade civil, os seguintes nomes: 1) Alex Pereira Barboza (mais conhecido como MV Bill), *rapper*, escritor e ativista social; 2) Ângela Gutierrez, empresária, pesquisadora, colecionadora de arte e ex-secretária de Cultura de Minas Gerais; 3) Antônio Delfim Neto, economista, professor universitário e político, tendo atuado como ministro durante o regime militar; 4) Cláudio Salvador Lembo, advogado, professor universitário, político, ex-governador do Estado de São Paulo pelo PSD; 5) Ima Célia Guimarães Vieira, agrônoma e pesquisadora do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG); 6) Isaac da Silva Pinhanta, professor indígena; 7) José Antônio Fernandes Martins, engenheiro mecânico e empresário; 8) José Bonifácio de Oliveira Sobrinho (mais conhecido como Boni), publicitário, empresário e diretor de televisão, tendo ocupado o cargo de vice-presidente de operações da Rede Globo; 9) José Paulo Cavalcanti Filho, jurista, ex-secretário-geral do Ministério da Justiça, no governo de José Sarney, ex-presidente do CADE e da antiga EBN; 10) Luiz Edson Fachin, jurista e professor universitário, atual ministro do Supremo Tribunal Federal; 11) Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, economista, professor universitário e ex-secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, no governo de José Sarney; 12) Lúcia Willadino, cientista, neuropsicóloga, professora universitária e diretora da Rede Sarah de Hospitais; 13) Maria da Penha, farmacêutica e coordenadora de Estudos, Pesquisas e Publicações da Associação de Parentes e Amigos de Vítimas de Violência (APAVV); 14) Rosa Lúcia Benedetti Magalhães, professora, artista plástica, figurinista, cenógrafa e carnavalesca; 15) Wanderley Guilherme dos Santos, cientista político e professor universitário.

Essa primeira composição do Conselho apresentava uma interlocução com o campo acadêmico, político (no sentido de ocupação de cargos públicos e eletivos), empresarial e cultural. Entretanto, não havia, então, uma representação de movimentos sociais organizados, embora houvesse alguns ativistas sociais. Desses nomes, porém, sete não completaram seus mandatos, sendo eles: Alex Pereira Barboza, Ângela Gutierrez, Antônio Delfim Neto, José Paulo Cavalcanti, Luiz Edson Fachin, Luiz Gonzaga Belluzzo e Wanderley Guilherme dos Santos. Foram, assim, substituídos, por indicações da Secom em conjunto com o Conselho, pelos seguintes membros, respectivamente: 1) João Jorge Santos Rodrigues, advogado, produtor cultural e presidente do grupo Olodum; 2) Heloísa Maria Murgel Starling, historiadora, professora e pesquisadora do Departamento de História da UFMG; 3) Murilo César Oliveira Ramos, professor da Faculdade de Comunicação da UnB; 4) Wagner Tiso, regente, pianista, arranjador e compositor; 5) Paulo Ramos Derengoski, jornalista; 6) Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro, professor de Ciência Política, relator da infância da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e ex-secretário de Direitos Humanos, do governo de Fernando Henrique Cardoso; 7) Daniel Aarão Filho, professor do departamento de História da UFF. Com esses membros, mantinha-se a interlocução com o campo acadêmico e cultural, mas reduzia-se a inserção do campo político, devido à saída de nomes que já passaram por cargos em ministérios e secretarias.

Com o término de alguns mandatos, iniciou-se o processo de consulta pública para renovação do Conselho Curador, cuja formulação dos procedimentos era discutida

e decidida pelo próprio Conselho, a partir, inclusive, de audiências públicas. O processo foi guiado por um edital e, de acordo com as regras estabelecidas, entidades da sociedade civil puderam se inscrever para participar das indicações. Caso atendessem aos critérios estabelecidos por lei e, assim, tivessem suas inscrições homologadas, cada organização podia fazer uma indicação para cada vaga aberta. A partir desses nomes, então, o Conselho ficava responsável por elaborar uma lista tríplice para cada uma das vagas, a qual é submetida à Presidência da República. A fim de manter a representatividade do Conselho, a lei da EBC previa a ocupação de ao menos uma vaga por cidadãos de cada região do país bem como a diversidade cultural e a pluralidade de experiências profissionais (Brasil, 2008).

Sendo assim, o edital de consulta pública lançado em 2014, previa a presença de: 1) um(a) representante da etnia indígena; 2) uma pessoa com deficiência; 3) um (a) representante jovem, entre 15 e 29 anos. Também estava prevista a ocupação de 40% das vagas dos representantes da sociedade civil por pessoas negras (Conselho Curador, 2014). Além disso, segundo o edital, buscava-se garantir a presença dos seguintes segmentos da sociedade civil no Conselho Curador:

- a) Representante da classe artística; b) Diretor, roteirista, produtor ou realizador de televisão ou de rádio; c) Cientista; d) Professor (a); e) Profissional com atuação na área de comunicação e saúde; f) Profissional da Educação; g) Representante de TVs e rádios públicas; h) Esportistas; i) Representante de movimentos sociais relacionados aos Direitos Humanos; j) Representante de movimentos sociais relacionados à Comunicação; k) Especialistas em educação e comportamento de crianças e adolescentes (psicólogos, psicoterapeutas, pedagogos, psicopedagogos, psiquiatras); l) Empresários; m) Profissional da Tecnologia da Informação. (Conselho Curador, 2014, pp. 3-4)

O processo de consulta pública realizado em 2014 – para ocupação das cinco vagas abertas devido ao fim dos mandatos dos conselheiros: José Antônio Martins, Maria da Penha, Daniel Aarão, João Jorge Santos e Murilo Ramos – teve 205 entidades habilitadas à indicação de nomes e 58 candidatos indicados⁶. Segundo matéria do site do Conselho Curador (Crispi, 2014), contabilizou-se os nomes mais votados em cinco áreas: 1) jovens; 2) indígenas; 3) pesquisadores; 4) profissionais que atuam na área de direitos humanos e diversidade; 5) e profissionais da comunicação, empresários e produtores audiovisuais. A partir disso, cada conselheiro pode votar em até três nomes de cada área⁷, considerando a necessidade de equidade de gênero, raça e região do Brasil,

⁶ Dentre os nomes indicados, houve dois recursos: um apresentado pela Comissão de Empregados da EBC em relação ao indicado, por 51 entidades, Mário Jefferson Leite Melo, devido a declarações machistas, homofóbicas e contra os Direitos Humanos em seu perfil pessoal do Facebook; e o outro recurso referiu-se à indicada, por 13 entidades, Cosette Espíndola de Castro, devido à prestação de serviços de consultoria à EBC. Ambos os recursos foram negados, já que, no edital, não havia nenhuma limitação explícita em relação a esses casos. Mas, nenhum dos dois nomes foi indicado à lista tríplice.

⁷ Três conselheiros não votaram devido à ausência na reunião, sendo eles: o ministro da Ciência e Tecnologia, o ministro da Educação e a representante da sociedade civil, Heloísa Starling.

formulando assim a lista tríplice encaminhada à Presidência da República⁸. Apenas no dia 18 de junho de 2015 – portanto, depois de mais de um ano da definição da lista, ocorrida no dia 16 de abril de 2014 –, a presidenta Dilma Rousseff designou os novos integrantes do Conselho, respeitando os nomes mais votados em cada área.

Além desses cinco novos conselheiros, nomeados em agosto de 2015, cinco outros ingressaram no órgão a partir de indicação da sociedade civil, pelo processo de consulta pública. A conselheira Ana Maria da Conceição Veloso e os conselheiros Mário Augusto Jakobskind e Takashi Tome ingressaram em 2010, enquanto Rita Freire e Rosane Bertotti entraram em 2013. Desse modo, no período de realização da pesquisa, a maioria dos conselheiros já representava efetivamente a sociedade civil (no sentido, de terem sido escolhidos por entidades dela), e apenas cinco vinham da primeira composição, escolhida pela Presidência da República.

Em relação ao colegiado inicial, notou-se uma maior participação de representantes de movimentos sociais. Segundo informações do *site* do Conselho Curador e como pode ser observado no quadro abaixo, dentre os conselheiros indicados via consulta pública, havia integrantes que participam de movimentos envolvidos com a causa do direito à comunicação e que atuam em sindicatos e associações de jornalismo e imprensa; representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), militantes de movimentos sociais relacionados à mulher, além de representantes do movimento negro, do movimento indígena e do movimento pelas pessoas portadoras de deficiência. Havia também conselheiras que atuam em organismos, de alcance internacional, voltados para a mudança social, como o Fórum Social Mundial⁹ e a organização Ashoka¹⁰. Além disso, embora alguns conselheiros não estivessem ligados diretamente – conforme as informações do site do Conselho Curador – a movimentos sociais, eles atuam na defesa das reivindicações desses organismos – como, por exemplo, o cineasta Joel Zito Araújo, especialista em filmes e documentários sobre a cultura negra no Brasil; e o professor Venício Arthur de Lima, pesquisador da comunicação e atuante no campo de mídia pública.

Como se observa na Tabela 1, além de verificar a participação dos integrantes em movimentos sociais, foi feito também um levantamento das entidades que indicaram os conselheiros, nos processos de consulta pública¹¹.

⁸ A lista tríplice elaborada pelo Conselho Curador continha os seguintes nomes: 1) Jovens: a) Enderson Araújo de Jesus Santos (negro) – 14 votos; b) Paulo Victor Purificação Melo (negro) – 12 votos; c) Gizele de Oliveira Martins (negra) – 9 votos. 2) Indígenas: a) Letícia Luiza Yawanawá – 17 votos; b) Iranilde Barbosa dos Santos – 16 votos; c) Alexandre dos Santos Pankararu – 15 votos. 3) Pesquisadores(as): a) Venício Artur de Lima (residente do Centro-Oeste) – 16 votos; b) Ana Cristina Garcia Olmos Fernandez – 11 votos; c) Margarida Maria Krohling Kunsch – 9 votos. 4) Profissionais que atuam na área de Direitos Humanos e Diversidade: a) Isaías Dias (pessoa com deficiência) – 11 votos; b) Ana Angelica Sebastião (negra) – 10 votos; c) Cicera Rodrigues Alencar – 10 votos; 5) Profissionais da Comunicação, empresários e produtores audiovisuais: a) Joel Zito Almeida de Araújo (negro) – 16 votos; b) Antônio Sérgio Pires Miletto – 9 votos; c) Renata Vicentini Mielli – 7 votos. (Crispi, 2014).

⁹ O Fórum Social Mundial é um evento internacional, organizado por movimentos sociais, com a proposta de elaborar alternativas para transformação social global.

¹⁰ A Ashoka é uma organização mundial, criada em 1980, que apoia empreendedores sociais – os quais buscam mudanças de impacto social – e compreende essa área como um campo de trabalho.

¹¹ Segundo informações da secretaria, não há o documento referente ao processo de 2010. Por esse motivo, no caso de três conselheiros, não há como conhecer os movimentos que os indicaram.

NOME	FORMAÇÃO E PROFISSÃO	MOVIMENTOS SOCIAIS DOS QUAIS PARTICIPA	CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES QUE INDICARAM CADA NOME
Ana Veloso	Jornalista e professora da UNICAP, do projeto Jornalista Amiga da Criança/ANDI e Empreendedora Social Ashoka.	- ANDI - Ashoka - Fórum Pernambucano de Comunicação (FOPECOM) - Rede Mulher e Mídia - Fórum de Mulheres de Pernambuco - Centro das Mulheres do Cabo - Sinos Comunicação - Centro Dom Hélder Câmara (CENDHEC) - Coletivo Intervozes	
Mário Augusto Jakobskind	Jornalista e escritor	- Integrante da diretoria do Sindicato de Jornalistas Profissionais do Estado do Rio de Janeiro	
Takashi Tome	Engenheiro Elétrico na área de Tecnologia de Telecomunicações		
Rita Freire (Vice-presidente)	Jornalista	- Ciranda Internacional da Comunicação Compartilhada - Movimentos Sociais Feministas - Fórum Mundial de Mídia Livre - Conselho Internacional do Fórum Social Mundial	- Comunicação e Cultura: 6 - Conselhos profissionais: 2 - Questões políticas: 1
Rosane Bertotti	Socióloga e agricultora familiar.	- CUT Nacional - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) - Comissão Operativa Nacional da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS) - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF Brasil)	- Questão trabalhista: 10 - Comunicação e Cultura: 8 - Conselhos profissionais: 2 - Questões políticas: 1 - Direito do consumidor: 1
Anderson Araújo	Produtor de conteúdo	- Movimentos sociais da juventude negra - Grupo de Jovens Comunicadores Mídia Periférica	- Comunicação e Cultura: 3 - Questão trabalhista: 1
Isaías Dias	Bancário	- Militante da causa da pessoa com deficiência - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, representando a CUT - Associação dos Funcionários do Grupo Santander Banespa, Banesprev e Cabesp (AFUBESP)	- Questão trabalhista: 20 - Defesa da pessoa portadora de doenças ou deficiências: 4 - Ação comunitária: 2 - Comunicação e Cultura: 2 - Questão ambiental: 1 - Defesa de populações em risco: 1
Joel Zito Araújo	Doutor em Ciências da Comunicação e cineasta		- Raça e etnia: 3 - Defesa de populações em risco: 1 - Ação comunitária: 1 - Questão trabalhista: 2 - Comunicação e Cultura: 3
Letícia Luiza Yawanawá	Não consta no site	- Liderança Indígena - Coordenação Indígena da Amazônia Brasileira.	- Comunicação e Cultura: 1 - Classes profissionais: 1
Venício Arthur de Lima	Sociólogo e professor de Ciência Política e Comunicação na UnB		- Questão trabalhista: 18 - Comunicação e Cultura: 5 - Defesa de populações em risco: 1 - Ação comunitária: 2 - Questão ambiental: 1

Tabela 1: Representantes da Sociedade Civil do Conselho Curador, indicados via consulta pública

Com a análise dessas organizações, é possível pensar que segmentos da sociedade civil possuem, em alguma medida, representação no Conselho. Conforme os dados acima, 70 entidades da sociedade civil tiveram ao menos uma de suas indicações nomeada ao Conselho, nas consultas de 2012 e 2014. Dessas, 34 são ligadas a questões trabalhistas – como sindicatos, associações e confederações de trabalhadores bem como a CUT Nacional e de diversos estados –, sendo três sindicatos de jornalistas e cinco de trabalhadores das telecomunicações ou da radiodifusão. Uma hipótese para o fato de que quase metade das entidades seja dessa categoria é uma possível mobilização da rede de sindicatos e centrais trabalhistas em torno da indicação de alguns candidatos.

Além disso, 18 entidades são ligadas à defesa do direito à comunicação e cultura, quatro à causa de portadores de doença e deficiência física, três à defesa de populações em risco, três à ação comunitária, três à defesa do negro, uma à questão ambiental, uma a questões políticas, uma à defesa do consumidor e dois conselhos de classe profissional. Algumas entidades, como o Observatório da Mulher, por exemplo, estão ligadas a mais de um grupo, sendo, porém, contabilizada em apenas um¹². Cabe ressaltar que nem todas essas entidades se configuram como movimentos sociais. A intenção deste mapeamento, mais do que uma análise profunda desse modo de representação e das organizações que tiveram seus candidatos nomeados, é ter uma ideia dessas relações, ampliando, portanto, as informações disponíveis para as próximas análises.

Além desses conselheiros e dos ministros de Estado, faziam parte do Conselho Curador, atualmente (dezembro de 2015), cinco representantes da sociedade civil, indicados pelo Executivo (referentes à primeira composição): Claudio Lembo, Ima Vieira, Heloísa Starling, Paulo Ramos Derengoski e Wagner Tiso¹³; a representante do Senado Federal, Ana Luiza Fleck, e a da Câmara dos Deputados, Evelin Maciel; e a representante dos funcionários, Akemi Nitahara, como é possível observar na Tabela 2.

Na trajetória do Conselho Curador, passaram por sua presidência, a representante da sociedade civil, Ima Vieira, e a representante do Senado, Ana Luiza Fleck. Em dezembro de 2015, na 59ª reunião, a conselheira Rita Freire foi eleita presidenta do Conselho Curador, tendo como vice, a representante da Câmara dos Deputados, Evelin Maciel.

NOME	REPRESENTAÇÃO	DATA DA POSSE
Ana Luiza Fleck	Senado Federal	12/08/2008
Evelin Maciel	Câmara dos Deputados	16/04/2014
Akemi Nitahara	Funcionários	18/11/2015
Ana Maria Veloso	Sociedade Civil	30/06/2010
Claudio Lembo	Sociedade Civil	14/12/2007
Enderson Araújo	Sociedade Civil	13/08/2015
Heloisa Starling	Sociedade Civil	11/05/2010

¹² Devido à impossibilidade de se investigar cada entidade de forma mais aprofundada, optou-se por enquadrar cada uma em apenas uma categoria – a partir do nome ou de informações consultadas nos *sítes* de tais organizações.

¹³ Em fevereiro de 2016, esses cinco conselheiros finalizariam seus mandatos e seriam substituídos por nomes indicados pela sociedade civil organizada. Porém, o processo foi adiado para setembro de 2016.

Ima Vieira	Sociedade Civil	14/12/2007
Isaias Dias	Sociedade Civil	13/08/2015
Joel Zito Araújo	Sociedade Civil	13/08/2015
Letícia Luiza Yawanawá	Sociedade Civil	13/08/2015
Mário Jakobskind	Sociedade Civil	01/06/2010
Paulo Ramos Derengoski	Sociedade Civil	23/06/2009
Rita Freire	Sociedade Civil	17/04/2013
Rosane Bertotti	Sociedade Civil	17/04/2013
Takashi Tome	Sociedade Civil	01/06/2010
Venício Arthur de Lima	Sociedade Civil	13/08/2015
Wagner Tiso	Sociedade Civil	08/02/2012

Tabela 2: Conselheiros que compõem o Conselho Curador (Janeiro de 2015)

A PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES DO CONSELHO

Para aprofundar a pesquisa sobre a participação dos representantes da sociedade civil no Conselho Curador da EBC, foi adotada também uma análise de conteúdo de alguns trechos das reuniões do organismo. A partir de um mapeamento inicial das pautas abordadas, por meio da consulta de todas as atas de reuniões, foram selecionados os debates sobre o plano de trabalho e o planejamento estratégico da EBC. Esses planos apresentam as metas da empresa em relação aos anos seguintes e devem passar pela aprovação do Conselho, constituindo-se como uma de suas principais deliberações.

Dentre as 16 discussões sobre plano de trabalho e planejamento estratégico – levantadas no histórico do Conselho até julho de 2015 –, foram analisadas aquelas correspondentes aos anos de 2010, 2012, 2014 e 2015, além do planejamento estratégico da EBC para 2022, contabilizando oito debates. Os trechos selecionados correspondem às seguintes reuniões: 1) 14^a, realizada no dia 8 de fevereiro de 2010, sobre o plano de trabalho do mesmo ano; 2) 33^a, do dia 8 de fevereiro de 2012, sobre o plano de 2012; 3) 34^a, do dia 14 de março de 2012, sobre o planejamento estratégico da EBC; 4) 48^a, do dia 11 de dezembro de 2013, sobre o plano de 2014; 5) 49^a, do dia 5 de fevereiro de 2014, também sobre este plano; 6) Segunda reunião extraordinária, no dia 12 de março de 2014, sendo a terceira reunião sobre o plano de 2014; 7) 53^a, de 9 de dezembro de 2014, sobre o plano de 2015; 8) 54^a, de 4 de fevereiro de 2015, também sobre o plano de 2015.

A escolha dos planos de 2010, 2012 e 2014 se deu por três motivos: 1) o intervalo de dois anos entre eles; 2) a correspondência aos anos eleitorais, no nível federal e estadual (2010 e 2014) e no nível municipal (2012), podendo, assim, revelar pontos em relação à autonomia relativa bem como às pressões conjunturais; 3) as mudanças na composição do Conselho, já que na discussão de 2010 participaram apenas os conselheiros indicados pela Presidência da República; na de 2012, os três primeiros integrantes indicados por consulta pública; e, na de 2014, também as outras duas conselheiras selecionadas via consulta pública. A análise do debate de 2015 se justifica pela atualidade dos dados. Cabe ressaltar que, na pesquisa macro, foram observados outros dados, mas, neste trabalho, tem destaque os resultados sobre a participação dos atores.

Considerando que os membros da sociedade civil representavam aproximadamente 68,1% dos integrantes do Conselho (sendo 15 pessoas em 22), foi observado se o número dos que participaram em cada um dos debates analisados cumpre essa porcentagem ou não. Em relação apenas aos conselheiros, a porcentagem de participação dos integrantes da sociedade civil foi próxima ou maior ao espaço que representavam, como é possível observar no Gráfico 1. Nesse sentido, é possível afirmar que, ao menos nos debates analisados, o espaço destinado aos representantes da sociedade era então efetivado.

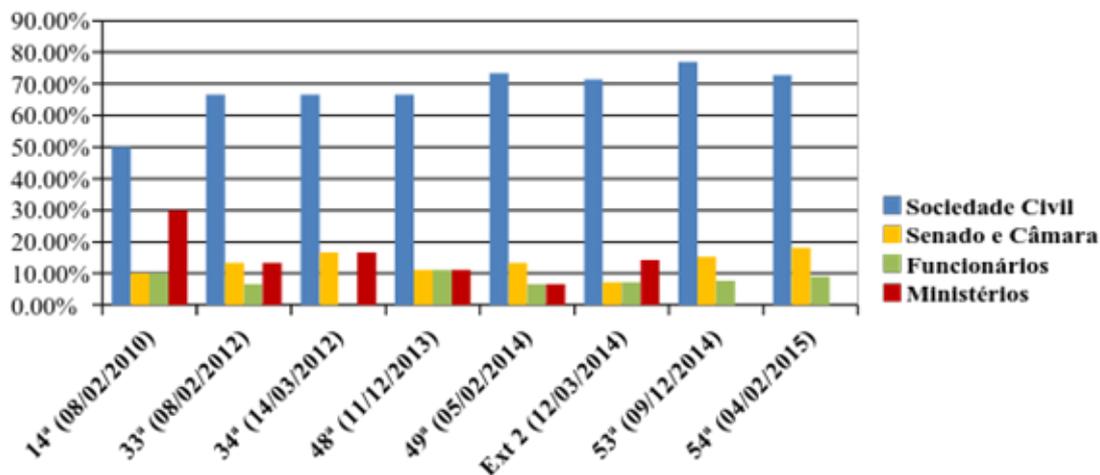


Gráfico 1: Percentual da participação dos conselheiros nos debates sobre os Planos de Trabalho da EBC

Apenas na 14ª reunião, a porcentagem de participação dos representantes da sociedade civil foi consideravelmente menor, chegando a 50%. Nas reuniões de 2012 e 2013, a participação destes membros equivaleu a 66,6% – apesar de ser um número menor em relação às cadeiras deste grupo no órgão, a diferença pode ser considerada irrelevante. De 2014 em diante, a porcentagem destes representantes ficou acima de 70% (71,4% na segunda reunião extraordinária; 72,7% na 54ª reunião; 73,3% na 49ª; e 76,9% na 53ª).

Quanto aos funcionários, apenas em uma reunião, não houve intervenção de seu representante. Em relação aos ministros, percebeu-se uma tendência de queda na participação, já que apenas na primeira reunião analisada, três tiveram fala; na segunda e na sexta, dois; da terceira à quinta, um; e nas duas últimas, nenhum.

Além da comparação entre os conselheiros, ela foi feita também em relação aos convidados (diretores, secretários, ouvidores e pessoas externas à EBC). Desse número total (conselheiros mais os não conselheiros), mediu-se também a participação dos representantes da sociedade civil no Conselho.

Nas deliberações do plano de trabalho, foi possível verificar a maior participação dos conselheiros bem como uma curva crescente em relação a sua porcentagem de atuação, como pode ser observado no gráfico abaixo.

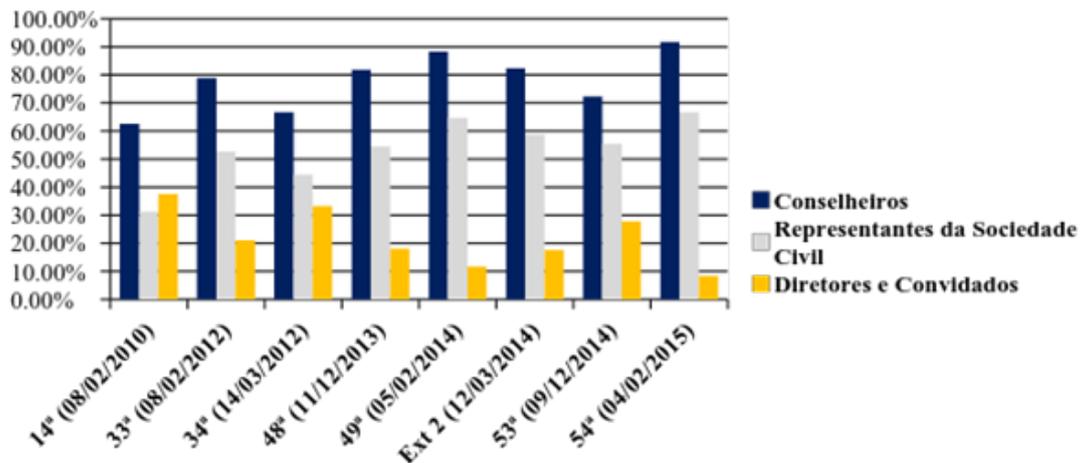


Gráfico 2: Percentual de participação dos atores integrantes do Conselho e dos não integrantes, nos debates sobre os Planos de Trabalho da EBC

Na comparação entre os representantes da sociedade civil e as pessoas que não compunham o conselho, apenas na primeira reunião essas últimas tiveram uma porcentagem maior. Ao longo do tempo, embora variasse em alguma medida, foi possível perceber uma tendência de aumento da porcentagem destes representantes em relação ao total dos participantes do debate (conselheiros ou não).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo a principal instância de participação da sociedade civil no interior da EBC, de acordo com sua lei de criação, o Conselho Curador atuou como uma força em prol do caráter público da empresa. Nesse sentido, entende-se que esse espaço – dado que seus membros são, em maioria, representantes da sociedade civil – configurou-se até a edição da MP 744/16 como uma forma de garantir determinada autonomia da EBC em relação ao governo e ao mercado. Ao menos do ponto de vista do desenho institucional e da composição, foi possível fazer essa afirmação.

Entre a criação da EBC, em 2007, e o ano de 2015, foi possível perceber uma modificação no perfil dos conselheiros, dado o declínio dos nomes que já ocuparam cargos políticos e um aumento dos participantes de movimentos sociais. Como a primeira composição foi escolhida pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e as seguintes foram formadas por meio de processos de consulta pública, tem-se uma justificativa para essa mudança. Mantiveram-se, porém, as interlocuções com o campo acadêmico e cultural.

Em relação aos movimentos sociais que encontravam maior representação no Conselho, havia aqueles envolvidos com a causa da democratização da comunicação. Havia também uma interlocução com movimentos ligados à igualdade racial e de gênero bem como a causas trabalhistas – nesse caso, porém, concentrados na CUT, que tem um histórico de relação com o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual esteve no governo federal de 2002 a agosto de 2016.

Ainda assim, nos últimos anos, com o aumento do número de representantes da sociedade civil escolhidos via consulta pública, a participação desse grupo aumentou nas reuniões do Conselho destinadas a deliberar sobre o plano de trabalho da EBC. Além disso, os conselheiros se tornaram mais combativos, já que nos últimos anos, o plano de trabalho não foi aprovado em primeira instância, devido à ausência de algumas demandas do Conselho no documento. Percebeu-se, assim, o caráter de aprendizado da participação, no sentido de que com o tempo, as estratégias e os mecanismos de deliberação se tornaram mais conhecidos e, portanto, a participação mais efetiva. Nesse sentido, as limitações do processo de deliberação também devem ser levadas em conta, embora não tenham sido trabalhadas neste artigo, dada a sua extensão. Essas análises estão presentes na pesquisa macro, “Autonomia Relativa e Disputa por Hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil”.

A despeito das limitações do processo deliberativo, da representação e da participação, a existência de um espaço majoritariamente ocupado por integrantes da sociedade civil foi durante o exercício do Conselho Curador a diferença principal entre empresas de comunicação governamentais e as públicas. Isso porque ainda que se reconheça a impossibilidade de uma autonomia total em relação ao mercado e ao Estado, a participação efetiva da sociedade civil acrescentou um novo polo de disputa no interior da instituição, contribuindo para uma maior autonomia das emissoras públicas. Além disso, tendo o compromisso de fiscalizar e garantir o caráter público, o Conselho Curador tinha, legalmente, a obrigação de cumprir com esses compromissos. Certamente, a estrutura institucional não garantiu essa realização, mas apontava para determinada prática. Ademais, no caso do Conselho Curador da EBC, foi possível perceber uma crescente participação – tanto em termos de quantidade quanto de eficácia – de representantes da sociedade civil, associada a uma postura mais combativa, o que se configurava então como uma força a mais na disputa por hegemonia no interior da instituição.

Por fim, a atual conjuntura política brasileira colocou em risco essa autonomia da emissora, devido às recentes ingerências do governo – no mínimo, de legitimidade questionável – de Michel Temer, após a aprovação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Desde a ocupação do cargo de presidente interino, Temer tem tomado decisões arbitrárias, sem nenhum processo de discussão, sobre a EBC, como, por exemplo, sua primeira tentativa de mudar o diretor-presidente da empresa – decisão que foi anulada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dada sua inconstitucionalidade, mas que concretizou-se com a completa desestruturação da empresa por edição de uma medida provisória. Publicada em 2 de setembro de 2016 a MP 744 acabou com o caráter público da empresa, extinguindo o Conselho Curador. Isso sugere, inclusive, a importância do órgão na definição do papel da empresa, tendo que ser eliminado para que a emissora possa atuar enquanto instrumento de propaganda do governo, como demonstra-se com a edição da MP pretender transformá-la. Nesse sentido, fica claro também o quanto a autonomia da emissora está vinculada ao nível de respeito às instituições democráticas e públicas por parte dos governantes, sendo, portanto, consequência de uma luta contínua e não um atributo dado e definitivo. //

FINANCIAMENTO

Bolsa de mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bolaño, C. (2000). *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Hucitec / Polis.
- Bolaño, C. (2004). *Mercado brasileiro de televisão*. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC.
- Carpentier, N. (2011). *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Bristol/Chicago: Intellect.
- Coutinho, I. (Ed.). (2013). *A informação na TV Pública*. Florianópolis: Insular.
- Fidalgo, J. (2005). De que é que se fala quando se fala em Serviço Público de Televisão? In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 23-40). Porto: Campo das Letras.
- Gramsci, A. (1971). *Prison notebooks*. London: ElecBook.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Pinto, M. (2005a). Serviço Público – uma perspectiva. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 11-21). Porto: Campo das Letras.
- Pinto, M. (2005b). Pensar e projectar o serviço público com a participação do público. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 41-60). Porto: Campo das Letras.
- Rincón, O. (Ed.). (2002). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rodríguez, F. N. & Villanueva, E. (2010). Justificación y características de los medios de servicio público. In F. N. Rodríguez & E. Villanueva (Eds.), *Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño* (p. 13). Quito: CIESPAL.
- Rothberg, D. (2011). *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Editora Unesp.
- Valente, J. C. L. (2009). *TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. Dissertação de Mestrado em Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília, Brazil.
- Vieira, A. M. (2016). *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil*. Dissertação de Mestrado em Comunicação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Brasil.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Conselho Curador. (2014). Edital de Consulta Pública 01/2014. Retirado de http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/edital_consulta_publica-2014.pdf.

Conselho Curador. (2015). Resolução 04/2015. Retirado de http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/resolucao_04_2015_com_regimento_interno_do_cc_-_final.pdf.

Crispi, P. (2014). Conselho Curador define listas tríplexes para escolha de novos integrantes. Conselho Curador, Brasília. Retirado de <http://www.conselhocurador.ebc.com.br/noticia/17-04-2014-conselho-curador-define-listas-triplices-para-escolha-de-novos-integrantes>.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Allana Meirelles Vieira é mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Graduada em Comunicação pela mesma instituição. Integrante do grupo de pesquisa “Laboratório de Jornalismo e Narrativas Audiovisuais”, desde 2010.

Email: allanameirelles@hotmail.com
Universidade Federal de Juiz de Fora
R. Monsenhor Gustavo Freire, 550, São Mateus
Juiz de Fora, MG, 36016-470, Brasil

Iluska Maria da Silva Coutinho é Professora Associada da Universidade Federal de Juiz de Fora, Iluska Maria da Silva Coutinho é jornalista e doutora em Comunicação Social (Umesp), com estágio na Columbia University (NYC). Fez estágio de pós-doutoramento na Universidade Nova de Lisboa e coordena o grupo de pesquisa “Laboratório Jornalismo e Narrativas Audiovisuais”. É diretora científica da Intercom e integra a Rede de Pesquisadores de Telejornalismo (Telejor).

E-mail: iluskac@globo.com
Universidade Federal de Juiz de Fora
R. Eduardo de Campos Bastos, 70/202, Granbery
Juiz de Fora, MG, 36010-590, Brasil

* **Submetido: 10-03-2016**

* **Aceite: 11-04-2016**

PARTICIPATION AND RELATIVE AUTONOMY IN THE EBC'S CURATOR'S COUNCIL

Allana Meirelles Vieira & Iluska Maria da Silva Coutinho

Abstract

This paper aims to analyze the acting of the Curator's Council of Empresa Brasil de Comunicação (EBC), the main space of civil society participation of the communication company of public service in the country. From the analysis of documents, it seeks to analyze the profile of the actors who take part of the Curator's Council and the segments of civil society they represent, reflecting on the relative autonomy of the organism. In addition, it is adopted a content analysis of the debates about the EBC work plans in order to think about the participation of the actors in the deliberations of the Curator's Council. In this sense, it is adopted a maximalist perspective of participation, understanding that it goes beyond the interaction with the content, in the media sphere. Similarly, it is understood the limitations of the representation process and, therefore, the proposal is to reflect on what groups can take part of this space, since the beginning of EBC until today. Furthermore, it is understood that the process of participation of civil society and the autonomy of the Curator's Council reflect on the relative autonomy of the enterprise as a whole.

Keywords

Participation; relative Autonomy; EBC; public service

INTRODUCTION¹

In contrast with many European countries, in Brazil, the media development has followed the private model (Bolaño, 2004), despite the fact that the broadcasting channels can be managed just as from the public concession. The role of publicity and propaganda² of the Cultural Industry, observed by Bolaño (2000) has historically been fulfilled by the commercial channels, especially, *Rede Globo*. In this sense, those so-called public channels have presented a role of “marginal complementarity” (Valente, 2009).

¹ This text departs from work developed by one of the authors elsewhere (Vieira, 2016).

² According to Bolaño (2000, p. 53), the Cultural Industry is responsible for realizing the “symbolic mediation” between the capital and the State on the one hand and the consumers and electors on the other hand. This mediation role is exercised from the opposition of two general functions of the Cultural Industry: the publicity and the propaganda. In this perspective, the propaganda is responsible for the social cohesion, “being monopolized by the State and by the capitalist sectors that control the mass media communication”, while the second is established considering the capital accumulation, being “as service of the capitalist concurrence” (Bolaño, 2000, p. 53). According to him, the ideological role of the publicity “appears diluted and serves to the constitution of a capitalist culture in the general sense of the term, a culture built on the individualization and the massification processes, on the fragmentation and on the rearticulating of the social body, on the compulsive individual consumption and on the mass production” (Bolaño, 2000, pp. 92-93). Empirically, however, the limits of the propaganda and the publicity are not clear. Bolaño says that “the elementary way of the publicity is the propaganda too, to the extent of the fact that it conforms a symbolic universe of undeniable ideological power, besides the numerous acts of buying and selling (Bolaño, 2000, p. 53).

Considering this context, the Empresa Brasil de Comunicação (EBC) was created in 2007, with the proposal of building a network of public radio and television stations, hence complementing the Brazilian communication system. According to the Brazilian Constitution of 1988, it is necessary a complementation between the private, the state-owned and the public model of TV and radio channels (Constituição, 1988). However, there is not a clear definition of what “public” means in this document, which generates a dispute over the project to be implemented.

Between the perspective that analyses “public” communication from what it ought to be – based generally on Habermas’ historical analysis of the public sphere (Habermas, 1991), independent from the State and from the market – and the perspective that analyzes these channels based on what they are – through a Gramscian vision of State³, understanding the impossibility of having a completely independent sphere of the political society and of the market – we adopt the second vision. However, it is also considered the possibility of a relative autonomy in the sense of a certain level of detachment from the government and the market.

In this sense, despite considering the impossibility of a complete detachment from the governmental or commercial interests, it is comprehended the need of an autonomy level in relation to these spheres. EBC is sometimes closer to the public field and sometimes closer to the governmental communication. On the one hand, EBC is responsible for public channels – such as TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional and the public radio system, composed by eight stations; on the other hand, EBC provides services to the main institutional communication organism of the Federal Government – the Communication Secretary of Federal Government (SECOM), producing governmental programmes – such as *Voz do Brasil*, *Café com a Presidenta* and *Bom dia Ministro*. In addition, EBC is linked to Secom and the EBC’s Executive Management is chosen by the President of the Republic, which causes doubts about the public role of EBC. However, there are some rules that prevent the government transforming the enterprise in an instrument of propaganda, such as the fixed term of office of these Executive Managers, who cannot be replaced at will of the President of the Republic.

Whereas there is this relationship with the government, EBC has a Curator’s Council, which is responsible for guaranteeing the fulfillment of EBC’s public commitment and autonomy. Its role is analyzing and defining the programming. In addition, it is the main space of civil society participation inside the enterprise. The civil society participation is one of the main differences between public and commercial or governmental televisions. According to various authors (Coutinho, 2013; Fidalgo, 2005; Pinto, 2005a; Rincón, 2002; Rodríguez & Villanueva, 2010; Rothberg, 2011), from the normative view,

³ In Gramsci’s theory, the State is not restricted to the government. According to him, “State = political society + civil society, in other words hegemony protected by the armour of coercion” (Gramsci, 1971 p. 532). In this sense, civil society is “the ensemble of organisms commonly called ‘private’” (Gramsci, 1971, p. 145) – as the Church, the political parties, the trade unions, the media, the school, the scientific and artistic institutions etc. – and inside it the “spontaneous” consent is built. The political society refers to the “The apparatus of state coercive power which “legally” enforces discipline on those groups who do not “consent” either actively or passively” (Gramsci, 1971, p. 145). However, according to him, this separation is a methodological strategy more than an organic or real difference.

there is a need of autonomy and participation on the public channels as well as a responsibility with the citizenship:

The citizens' participation is or should be intrinsic to the idea of public television service, since this service just completely justify itself when and to the extent that includes the citizens in all the steps and dimensions, since the policy definition to the realization and evaluation. (Pinto, 2005b, p. 57)

In this sense, Pinto endorses that the public channel role is building a space of civil society groups and organizations, creating “another way of socializing” and being a “true citizens' television” (Pinto, 2005a, p. 14). Equally, Rumphorst establishes that the difference of the public service is that “public service broadcasting is broadcasting made for the public, financed by the public and controlled by the public” (Rumphorst quoted in Pinto, 2005a, p. 9).

Taking this into consideration this paper intends to analyse the structure and composition of the EBC's Curator's Council, observing its functioning rules, the involved actors, and civil society representatives – assuming that this is representation is limited in scope given that it would be difficult to approach all the plurality of civil society. In this sense, it is possible to think about the participation mechanisms in the channels of public service. Research was conducted by analysing official statutory documents, and by conducting a content analysis of the most relevant debates on the working plans for the corporation. The results of this study, which was part of a macro research developed since 2010, within the *Laboratório de Jornalismo e Narrativas Audiovisuais* and, between 2014 and 2016, as part of a masters thesis⁴ were to be profoundly contrasted with the alterations produced by recent political decisions in Brazil. Temporary measure 744, of September 2nd 2016, extinguished the Curator's Council and modified EBC's structure, allowing for the replacement of its president, at any given moment, by order of the Head of State. The publication of this temporary law one day after the departure from office of President Dilma Roussef unleashed a series of formal protests by entities like Intercom, Brazilian Society for interdisciplinary Studies in Communication, EBC and Public Communication Defense Forum, Intervezes, etc. These actions denounced the new restrictions on civil society participation and on the independence of EBC from federal government control.

MEDIA PARTICIPATION

The theories of democratic participation can be classified as minimalist or maximalist, as Carpentier (2011) discusses in his study. According to this author, minimalist theories tend to focus on representation and on power delegation, from a point of view that assumes politics as a privilege of the elite. On the other hand, maximalist theories consider both participation and representation, focusing mainly on participation. In addition, there is a difference between the two approaches relating to the focus on macro or micro participation.

⁴ See Allana Meirelles Vieira's master dissertation at <https://repositorio.uff.br/jspui/bitstream/uff/1271/1/allanameirellesvieira.pdf>

While the minimalists consider just the macro perspective, which means the policy decision at national level or at an imagined political community, the maximalists understand the participation also in a micro reality – as the school, the family, the neighborhood, the church etc. Therefore, the first ones focus on a strict sense of “politics” and the maximalists comprehend politics as a social dimension, approaching various spheres.

Moreover, according to the author, the minimalists consider unidirectional participation, which means that it is oriented just towards institutionalized politics. Even when engaged in other spheres, the participation is considered as an instrument of this institutionalized politics. On the other hand, the maximalist perspective have the idea of a multi-participation, not necessarily connected to institutionalized politics, considering that it can strengthen democracy even in other spheres. Finally, the minimalists seek homogeneity between the actors involved in the participation process in order to be able to reach political decisions, while the maximalist advocate heterogeneity of actors.

It is possible to adopt both theoretical approaches to analyse the communication means. In a minimalist approach, the participation is limited to the access or the interaction with the content. In this sense, he says: “participation remains unidirectional, articulated as a contribution to the public sphere but often mainly serving the needs and interests of the mainstream media system itself, instrumentalizing and incorporating the activities of participating non-professionals” (Carpentier 2011, p. 69).

In this perspective, Carpentier says that participation is considered a depoliticized standpoint. Especially with the development of the Internet, the demand for participation looks increasingly frequent. However, in practice, the communication companies appropriate this demand in order to pursue audience loyalty and, thus, their profits. As Carpentier explains, “in Marx’ view of the bourgeois capitalist society, the political-ideological environment serves the interests of the bourgeoisie, which minimizes participation and makes societal equality (and more maximalist forms of participation) impossible, even when bourgeois capitalist society becomes more democratized” (Carpentier 2011, p. 27).

Discussing the structural changes in the public sphere, Habermas points out some inconsistencies in the consolidation of this space in a capitalist system. According to the author, “the public sphere of civil society stood or fell with the principle of universal access. A public sphere from which specific groups would be *eo ipso* excluded was less than merely incomplete; it was not a public sphere at all” (Habermas, 1991, p. 85).

The mass media development could amplify the access to the public sphere, owing to their greater range. However, as Habermas said, the privatization of the media led to the prioritization of other interests and the exclusion of some groups from the mediated public sphere. In this sense, we would have a simulated public sphere. Thus, participation as stated by the commercial media has just hiding the permanent exclusion of certain groups of the public sphere.

Considering that, this paper follows the maximalist view of participation, understanding that democracy is not reduced to the election issues and can be strengthened by the action in other spheres, such as the media. Therefore, the deepening of the democratic system also depends on the democratization of the media. Moreover, the maximalist

perspectives in the field of media participation, as stated by Carpentier, consider it from a political point of view and tend to defend their maximization, going beyond mere interactivity or access, which justifies the choice of this point of view in this paper.

Regarding the participatory component relating to media, Carpentier considers two forms of participation, which can be termed “participation *in* the media and *through* the media” (Carpentier, 2011, p. 67). According to him, participation *through* the media refers to “mediated participation in public debate” and to “self-representation in the variety of public spaces that characterize the social” (Carpentier, 2011, p. 67). In this sense, the media sphere is an instrument for citizens voicing their thoughts, point of views and experiences. Meanwhile, participation *in* the media includes a “content-related participation”, which means an interaction with media content, and a “structural participation”, which refers to the decision-making. As Carpentier says, “these forms of media participation allow citizens to be active in one of the many (micro-)spheres relevant to daily life, and to put into practice their right to communicate” (Carpentier, 2011, p. 68). In this category of participation, it is possible to include the activities of civil society in the Curator's Council of EBC.

In commercial channels, in general, participation is restricted to the access levels and to interaction. It is often used as a form of legitimizing and guaranteeing the audience loyalty. Meanwhile, the community communication would have potentially the most genuine opportunity for popular participation in the media field, in which the groups produce content and its own representation. Therefore, in advance, we assume that public channels do not fully realize the maximalist participation neither is restricted to a minimalist approach, since they need a certain level of participation to legitimate themselves. However, with professionalization and adoption of similar hierarchical structures to commercial broadcasters, the public vehicles end up not providing participation at its deepest level.

Regarding participation in public television, Pinto (2005b, p. 53) provides two aspects: one refers to a “substantive level”, which includes contributions to productions, programming and scheduling; the other involves a ‘methodological level’, including co-responsibilization, interaction, advice and continuous evaluation. According to the author, the second perspective assumes that “the quality of a public service is established not only by the content but also by the processes of participation that it promotes and values” (Pinto, 2005b, pp. 53-54).

From this, Pinto establishes some types of citizen participation in public service television as: 1) the individual action – referring to the evaluation done by individuals; 2) the associative dimension – this category refers to the viewers and consumers associations and other organizations directly or indirectly connected to the television; 3) the representative via and the regulation instances – which is composed by constitutional and normative institutions, linked to the legislative, executive branch, judiciary or even the civil society; 4) the educational institutions actions – which refer to the “media literacy”; (Pinto, 2005b, p. 56) 5) and other types of intervention. In Brazil and within *TV Brasil*, it is possible to observe all these forms of participation. The EBC has an Ombudsman's office, which is the main individual participation channel inside the enterprise, collecting suggestions and evaluations of

the audience. Social movements and civil society organizations – such as *Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social*, *Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)*, *Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé* etc. – act in an associative dimension. Similarly, Brazilian universities have participated in the development of EBC, by means of partnership in researches related to the analysis of media content. With respect to the representative via and the regulation instances, there is the Social Communication Council of the Senate, externally to the EBC; and the Curator's Council, internally, having a role of guaranteeing the autonomy of the public channels and the civil participation inside the enterprise.

CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN THE EBC

The Curator's Council is considered the main instrument for guaranteeing the public commitment of EBC, being responsible for following and evaluating the contents of the public channels. According to the law which allowed the creation of EBC (Lei 11.652, 2008), the Curator's Council is responsible for: 1) deciding on the communication policy, presented by the Executive Board of EBC, with regard to educational, artistic, cultural and informative guidelines; 2) ensuring the compliance with the principles and objectives set in the Law; 3) giving an opinion on issues related to the compliance with these principles and objectives; 4) deciding on the editorial line of production and programming, as proposed by the Executive Board of the EBC; 5) submitting the decisions taken to the Social Communication Council of the Senate; 6) giving no confidence vote for the members of the Executive Board; 7) and electing its president. Moreover, the Curator's Council is responsible for establishing the guidelines and organizing the public consultation process for the renewal of its members (Brasil, 2008). Thus, the Curator's Council is, institutionally, more than just an advisory council, since it has the possibility of action in the company's management as well as in the content presented by their channels.

In addition to the oversight role, the Curator's Council is an instance of civil society representation and participation. It has 22 members, who are: four Ministers of State (from the Ministry of Education, Ministry of Culture, Ministry of Science and Technology and Communication Secretary of Federal Government – SECOM); one representative of the House of Representatives and one of the Senate; 15 representatives of civil society; and a representative of the company's employees. The representatives' terms of office of four years with the possibility of being renewed only once⁵. As an exception, the representative of the employees has two-year term of office, without being able to be reappointed.

The representative of the employees is chosen through election, by secret and direct vote of the EBC staff. The members of the civil society, although appointed by the president, are currently indicated by a public consultation process with civil society organizations (Conselho Curador, 2015). According to the law of EBC's creation, these entities should be, even partially, related to:

⁵ Among the first representatives of civil society, chosen by the President, eight had a term of two years and seven of four years (Brazil, 2008).

I - the promotion of ethics, peace, citizenship, human rights and democracy; II - education and research; III - the promotion of culture and the arts; IV - the protection of historic and artistic heritage; V - the protection, preservation and conservation of the environment; VI - the union, classist and professional representation. (Brasil, 2008)

The political parties and religious institutions cannot participate in the indication.

Considering these points, it is possible to affirm that the institutional structure of the Curator's Council offers the possibilities for an effective action of the organism. However, it is necessary to analyse how the rules are put into practice, which actors effectively have representation in the Board and which of them take part in discussions and decisions, how the relationship between the Curator's Council and the Executive Board of EBC is, among other characteristics that influence on the participation effectiveness. Thus, the relative autonomy of this field has an impact on the relative autonomy of EBC, and the possibilities of hegemony dispute within that Board may have consequences to the journalistic practice and in the produced content.

THE COMPOSITION OF THE CURATOR'S COUNCIL

The first Curator's Council was chosen by the President of the Republic, Luiz Inácio Lula da Silva. The representatives of the civil society were: 1) Alex Pereira Barboza (known as MV Bill), a rapper, writer and social activist; 2) Ângela Gutierrez, an entrepreneur, researcher, art collector and ex-secretary of Culture of Minas Gerais; 3) Antônio Delfim Neto, an economist, politician and university teacher, who was minister during the military regime; 4) Claudio Salvador Lembo, a lawyer, university professor, politician, ex-governor of São Paulo (PSD); 5) Ima Célia Guimarães Vieira, an agronomist and researcher at *Museu Paraense Emílio Góeldi (MPEG)*; 6) Isaac da Silva Pinhanta, an indigenous teacher; 7) José Antônio Fernandes Martins, a mechanical engineer and entrepreneur; 8) Jose Bonifácio de Oliveira Sobrinho (known as Boni), a publicist, entrepreneur and director of television, having held the position of vice president of *Rede Globo*; 9) José Paulo Cavalcanti Filho, a lawyer, ex-secretary of the Ministry of Justice, in the government of José Sarney, ex-president of CADE and the former EBN; 10) Luiz Edson Fachin, a lawyer and university professor, current minister of the Supreme Court; 11) Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, an economist, university professor and ex-secretary of economic policy of the Ministry of Finance in the government of José Sarney; 12) Lucia Willadino, a scientist, neuropsychologist, university professor and director of the Sarah Hospital Network; 13) Maria da Penha, a pharmaceutical and coordinator of Studies, Researches and Publications of the *Associação de Parentes e Amigos de Vítimas de Violência (APAVV)*; 14) Rosa Lúcia Benedetti Magalhães, a teacher, artist and designer; 15) Wanderley Guilherme dos Santos, a political scientist and university professor.

That composition was marked by a dialogue with the academic, cultural, political and business areas. Although there were some social activists, none of the members of this first board were part of an organized social movement, according to the data provided by the secretary of the Curator's Council. In addition, seven of the first 15 representatives of

civil society did not complete their terms in office: Alex Pereira Barboza, Ângela Gutierrez, Antônio Delfim Neto, José Paulo Cavalcanti, Luiz Edson Fachin, Luiz Gonzaga Belluzzo e Wanderley Guilherme dos Santos. Therefore, they were replaced by other names indicated by SECOM and by the other members of the Curator's Council, respectively: 1) João Jorge Santos Rodrigues, a lawyer, cultural producer and president of the Olodum group; 2) Heloísa Maria Murgel Starling, an historian, teacher and researcher at the Department of History at UFMG; 3) Murilo César Oliveira Ramos, a professor at the School of Communication at UNB; 4) Wagner Tiso, a conductor, pianist, arranger and composer; 5) Paul Ramos Derengoski, a journalist; 6) Paulo Sérgio Pinheiro de Moraes Sarmiento, a professor of Political Science, rapporteur on the rights of the child at the Inter-American Commission on Human Rights of OAS and ex-secretary of Human Rights, in the government of Fernando Henrique Cardoso; 7) Aaron Daniel Filho, a professor of History at UFF. With them, the dialogue with the academic and cultural field was kept, but with political field was reduced, due to the departure of names who have occupied positions in ministries and secretaries.

After the end of these terms of office, the public consultation process for renewal of the Curator's Council started, considering the procedures that were discussed – including in public hearings – and established by the Board. The process includes three main steps: 1) the civil society organizations apply to participate in the indications; 2) the accepted institutions indicate a name for each vacant chair; 3) from these names, the members of the Curator's Council elect three names for each position, which are sent to the President of the Republic, who is responsible for appointing them. In order to maintain the representativity of the Curator's Council, the law of EBC creation establishes that at least one citizen of each region of the country must have a chair in the council, as well as the representatives should follow the principles of cultural diversity and professional plurality (Brasil, 2008).

Considering that, the public consultation process launched in 2014, established the presence of: 1) an indigenous representative; 2) a disabled; 3) a representative of young people, between 15 and 29 years old. It was also planned the occupation of 40% of the positions of the representatives of civil society for black people (Conselho Curador, 2014). Moreover, according to the rules, it was sought to ensure the presence of the following segments of civil society in the Curator's Council:

- a) a representative of the artistic community; b) a television or radio director, screenwriter, producer; c) a scientist; d) a teacher; e) a professional with expertise in communication and health; f) an education professional; g) a representative of public TVs and radios; h) a sportsmen or sportswomen; i) a representative of social movements related to human rights; j) a representative of social movements related to communication; k) an expert at education and at children and adolescents behavior (psychologists, psychotherapists, educators, psychiatrists); l) an entrepreneur; m) a professional of Information Technology (Conselho Curador, 2014, pp. 3-4).

The public consultation process done in 2014 – to replace the counselors: Jose Antônio Martins, Maria da Penha, Daniel Aarão, João Jorge Santos and Murilo Ramos – had 205

entities authorized to indicate names and 58 candidates nominated⁶. According to an article published in the website of the Curator's Council (Crispi, 2014), it was considered the top voted names in five areas: 1) young people; 2) indigenous; 3) researchers; 4) professionals working in the field of human rights and diversity; 5) and communication professionals, entrepreneurs and audiovisual producers. From this, each counselor may vote for up to three names of each area⁷, considering the need for gender, race and regionalism equality. Finally, the counselors should formulate three lists to send to the President of the Republic⁸. On June 18, 2015 – after more than a year of the list definition, which occurred on April 16, 2014 – the President Dilma Rousseff appointed the new members of the Board, respecting the more voted names in each area.

In addition to these five new counselors, appointed in August 2015, five others were chosen from indication of the civil society through public consultation process: Ana Maria da Conceição Veloso, Mário Augusto Jakobskind and Takashi Take joined, in 2010; Rita Freire and Rosane Bertotti, in 2013. Thus, currently, the majority of the counselors has effectively represented the civil society (in the sense of they have been chosen by its entities), and only five come from the first composition, chosen by the President.

In relation to the first composition, the current has a greater participation of social movements' representatives. Most of them are involved with the movements for the communication democratization. There are trade unions representatives, activists from feminist movements and black social movements, an indigenous representative and a representative of people with disabilities. There are also counselors who work in organizations of international scope, aimed at social change, such as the World Social Forum⁹ and the Ashoka¹⁰ organization. Moreover, although some members are not directly linked to social movements, they act in defense of the claims from these organizations – such as the filmmaker Joel Zito Araújo, an expert on movies and documentaries about the black culture in Brazil; and the professor Venício Arthur de Lima, communication researcher and active in the public media field.

⁶ Among the names indicated, there were two claims: one presented by EBC Employees Committee in relation to Mario Jefferson Leite Melo, indicated by 51 entities, due to statements characterized by sexism, homophobia and disrespect to human rights, published on his personal Facebook profile; and the other referred to Cosette Espindola Castro, indicated by 13 entities, due to the fact that she used to provide services to the EBC. Both claims were denied, since there was no explicit limitation in relation to these cases. But neither name was mentioned on the three lists.

⁷ Three counselors did not vote because of the absence at the meeting: the Minister of Science and Technology, the Minister of Education and the representative of civil society, Heloísa Starling.

⁸ The three lists prepared by the Curator's Council had the following names: 1) Youth: a) Enderson Araújo de Jesus Santos (black) - 14 votes; b) Paulo Victor Purificação Melo (black) - 12 votes; c) Gizele de Oliveira Martins (black) - 9 votes. 2) Indigenous: a) Letícia Luiza Yawanawá - 17 votes; b) Iranilde Barbosa dos Santos - 16 votes; c) Alexandre dos Santos Pankararu - 15 votes. 3) Researchers: a) Venício Artur de Lima - 16 votes; b) Ana Cristina Garcia Fernandez Olmos - 11 votes; c) Margarida Maria Krohling Kunsch - 9 votes. 4) Professionals working in the field of Human Rights and Diversity: a) Isaías Dias (disabled person) - 11 votes; b) Ana Angelica Sebastião (black) - 10 votes; c) Cicera Rodrigues Alencar - 10 votes; 5) Communication professionals, entrepreneurs and audiovisual producers: a) Joel Zito Araújo Almeida (black) - 16 votes; b) Antonio Sérgio Pires Miletto - 9 votes; c) Renata Vicentini Mielli - 7 votes (Crispi, 2014).

⁹ The World Social Forum is an international event organized by social movements, with the proposal to develop alternatives to global social transformation.

¹⁰ Ashoka is a global organization, established in 1980, which supports social entrepreneurs – which seek changes of social impact– and understand this area as a labor field.

As shown in Table 1, besides identifying the participation of the counselors in social movements, it was also made a survey of the entities that indicated counselors in the public consultation processes¹¹.

NAME	GRADUATION AND PROFESSION	SOCIAL MOVEMENTS	CLASSIFICATION OF THE ENTITIES THAT INDICATED THEM
Ana Veloso	Journalist and teacher at UNICAP, at the project <i>Jornalista Amiga da Criança</i> /ANDI and social entrepreneur Ashoka.	<ul style="list-style-type: none"> - ANDI - Ashoka - Fórum Pernambucano de Comunicação (FOPECOM) - Rede Mulher e Mídia - Fórum de Mulheres de Pernambuco - Centro das Mulheres do Cabo - Sinos Comunicação - Centro Dom Hélder Câmara (CENDHEC) - Coletivo Interozes 	
Mário Augusto Jakobskind	Journalist and writer	<ul style="list-style-type: none"> - Labor Union of the Journalists from Rio de Janeiro 	
Takashi Tome	Electrical Engineer in Telecommunications Technology		
Rita Freire (Vice-president)	Journalist	<ul style="list-style-type: none"> - Ciranda Internacional da Comunicação Compartilhada - Feminist Social Movements - World Forum of Free Media - International Council of World Social Forum 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication and Culture: 6 - Professional Councils: 2 - Political issues: 1
Rosane Bertotti	Sociologist and familiar farmer.	<ul style="list-style-type: none"> - CUT Nacional - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) - Comissão Operativa Nacional da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS) - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF Brasil) 	<ul style="list-style-type: none"> - Labor issues: 10 - Communication and Culture: 8 - Professional Councils: 2 - Political Issues: 1 - Consumer Rights: 1
Anderson Araújo	Content Producer	<ul style="list-style-type: none"> - Social Movements of the Black Young People - Group of Young Communicators Mídia Periférica 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication and Culture: 3 - Labor Issues: 1
Isaías Dias	Bank worker	<ul style="list-style-type: none"> - Movements of disabled people - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, by CUT - Labor Union from Santander Banespa, Banesprev e Cabesp (AFUBESP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Labor Issues: 20 - Movements of disabled people: 4 - Community Action: 2 - Communication and Culture: 2 - Environmental issues: 1 - Defense of populations at risk: 1
Joel Zito Araújo	PhD in Communication Film Maker		<ul style="list-style-type: none"> - Race and ethnicity: 3 - Defense of populations at risk: 1 - Community Action: 1 - Labor Issues: 2 - Communication and Culture: 3
Letícia Luiza Yawanawá	There is no information in the website	<ul style="list-style-type: none"> - Indigenous Leader - Coordenação Indígena da Amazônia Brasileira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication and Culture: 1 - Professional Classes: 1

¹¹ According to the information of the Curator's Council' secretary, there is no document for the process of 2010. For this reason, in the case of three counselors, there is no way to know the social movements that have nominated them.

Venício Arthur de Lima	Sociologist and professor in Political Science and Communication by the UnB.	- Labor issues: 18 - Communication and Culture: 5 - Defense of populations at risk: 1 - Community Action: 2 - Environmental issues: 1
------------------------	--	---

Table 1: The Representatives of Civil Society of the Curator's Council, indicated by public consultation process.

With the analysis of these organizations, it is possible to think about what civil society groups have, to some extent, representation on the Curator's Council. 70 civil society organizations had at least one of their indicated individuals named to the Board, in the process of 2012 and 2014. Among these organizations, 34 are linked to labor issues – such as trade unions, associations and confederations of workers –, three labor unions of journalists and five of telecommunications or broadcasting workers. One hypothesis for the fact that almost half of the entities are this category is a possible mobilization of the network of trade unions and labor centers around the indication of some candidates.

In addition, 18 organizations are linked to the defense of the right to communication and culture, four to the cause of people with disease and disabilities, three to the defense of populations at risk, three to the community action, three to the defense of black people, one to environmental issues, one to political issues, one to the defense of the consumers, and two professional class councils. Some entities, such as *Observatório da Mulher*, for example, are connected to more than one group, being, however, accounted for only one¹². It is important to notice that not all of these entities can be classified as social movement. The intention of this mapping, more than a deep analysis of this mode of representation and of the organizations, is to have an idea of these relationships, expanding therefore the information available for next analysis.

In addition to these counselors and to the ministers of State, five representatives of civil society have still been the individuals named by the President Lula: Claudio Lembo, Ima Vieira, Heloisa Starling, Paul Ramos Derengoski and Wagner Tiso¹³. The representative of the Senate is Ana Luiza Fleck, and of the House of Representatives is Evelin Maciel; and the representative of the employees is Akemi Nitahara, as can be observed in Table 2.

NAME	REPRESENTATION	ENTERING DATE
Ana Luiza Fleck	Senate	12/08/2008
Evelin Maciel	House of Representatives	16/04/2014
Akemi Nitahara	Employees	18/11/2015
Ana Maria Veloso	Civil Society	30/06/2010
Claudio Lembo	Civil Society	14/12/2007

¹² Due to the impossibility of investigating each entity deeply, we chose to frame each one in only one category – from the name or from the information consulted on the websites of such organizations.

¹³ In February 2016, these five counselors would finish their terms of office and would be replaced by names indicated by the civil society organizations. However, the process was postponed to September 2016.

Enderson Araújo	Civil Society	13/08/2015
Heloisa Starling	Civil Society	11/05/2010
Ima Vieira	Civil Society	14/12/2007
Isaias Dias	Civil Society	13/08/2015
Joel Zito Araújo	Civil Society	13/08/2015
Letícia Luiza Yawanawá	Civil Society	13/08/2015
Mário Jakobskind	Civil Society	01/06/2010
Paulo Ramos Derengoski	Civil Society	23/06/2009
Rita Freire	Civil Society	17/04/2013
Rosane Bertotti	Civil Society	17/04/2013
Takashi Tome	Civil Society	01/06/2010
Venício Arthur de Lima	Civil Society	13/08/2015
Wagner Tiso	Civil Society	08/02/2012

Table 2: Curator's Council Counselors (July 2015)

The Curator's Council has already had three presidents: Ima Vieira, representative of civil society; Ana Luiza Fleck, representative of the Senate. In December 2015, at the 59th meeting, the counselor Rita Freire was elected the president of the Curator's Council and Evelin Maciel the vice-president.

THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY REPRESENTATIVES AT THE CURATOR'S COUNCIL MEETINGS

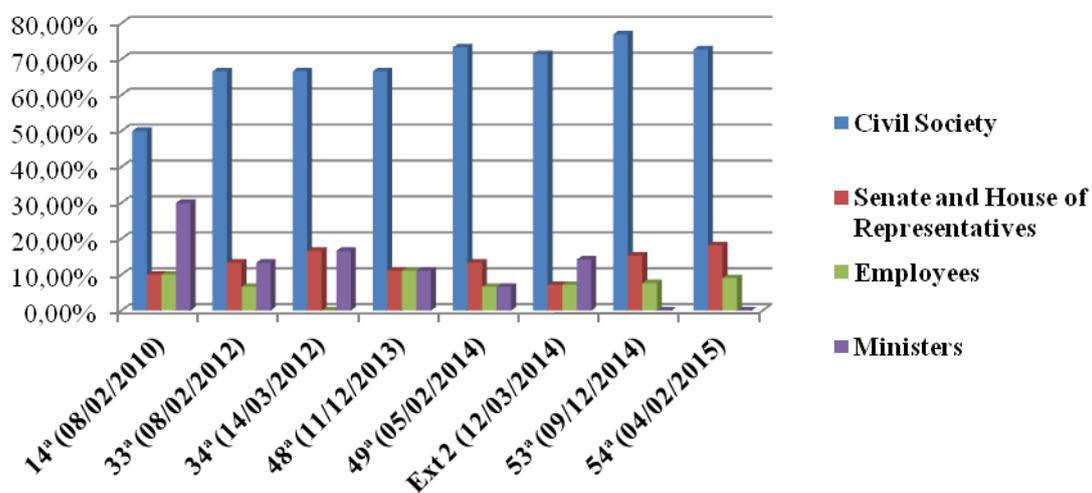
In order to deepen the research, a content analysis of some excerpts from the meetings was conducted. From an initial mapping of the agenda of the meetings (from the beginning of the Curator's Council up to July 2015), excerpts of the discussions on the working plans of EBC were selected, because of their strategic value. The work plans present the goals of the company each year and must be approved by the Curator's Council, being one of the most important deliberations of the organism.

Among the 16 discussions on work plan, it was analysed those for the years 2010, 2012, 2014 and 2015, in addition to the EBC's strategic plan for 2022, totalizing eight debates. The selected excerpts correspond to the following meetings: 1) the 14th (February 8, 2010), on the work plan of the same year; 2) 33th (February 8, 2012), on the work plan of 2012; 3) 34th (March 14, 2012), on the strategic planning of the EBC; 4) 48th (December 11, 2013), on the work plan of 2014; 5) 49th (February 5, 2014), also on this plan; 6) the second extraordinary meeting (March 12, 2014), the third meeting on the plan of 2014; 7) 53rd (December 9, 2014), on the plan of 2015; 8) 54th (February 4, 2015), also on the plan of 2015.

The choosing of the years 2010, 2012 and 2014 was made because of: 1) the two-year interval between them; 2) the correspondence to election years – at the federal and the state level (2010 and 2014) and at the municipal level (2012) –, giving the possibility of demonstrating points in relation to the relative autonomy and to the economic pressures; 3) the changes in the composition of the Curator's Council, with the growing presence of members chosen by the public consultation process. In addition, the debates of 2015 were analysed due to its time proximity. It is noteworthy that, in the macro research,

other data were observed, but, in this paper, we highlighted the results of the participation of the agents.

Considering that the representatives of civil society represent about 68.1% of the members of the Curator's Council (with 15 people among 22), it was observed if the number of those who participated in each of the analysed discussions has fulfilled this percentage or not. In relation just to the counselors, the percentage of participation of the representatives of civil society was close to or greater than the space they represent, as it is possible to observe in the Graph 1. In this sense, it is possible to affirm that, at least in the analysed discussions, the participation of the civil society representatives was effective.



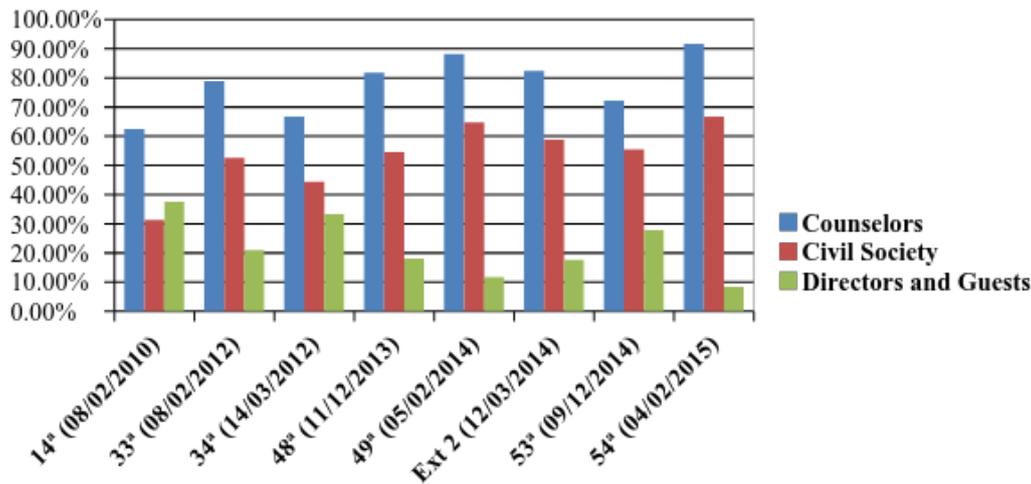
Graph 1: Percentage of the members' participation in the Curator's Council' debates on the work plan

In the discussions on the work plan, just at the 14th meeting, the percentage of participation of the representatives of civil society was considerably lower, reaching 50%. At the meetings of 2012 and 2013, the participation of these members amounted to 66.6% – the difference between this amount and the percentage of the space of these members can be considered irrelevant. Since 2014, the percentage of these representatives has been over than 70% (71,4% at the second extraordinary meeting; 72,7% at the 54th meeting; 73,3% at the 49th, and 76,9% at the 53rd).

Regarding the representative of the employees, it is possible to notice an increasingly participation. Conversely, the ministers have a downward trend of participation, at the analysed meetings, since three of them spoke at the first meeting analyzed; two of them spoke at the second and the sixth; one of them spoke at the third and the fifth; and no one spoke at the last two meetings.

In addition to the comparison among the counselors, it was also made a comparison in relation to guests (directors, secretaries, ombudsmen and people outside the EBC). Of this total number (counselors and non counselors), we measured up the participation of civil society representatives in the meetings.

In the deliberations on the work plan, we found the greater participation of the counselors as well as a growing curve in relation to their percentage of performance, as can be seen in the graphs below.



Graph 2: Percentage of the members and non members' participation in the Curator's Council' debates on the work plan.

Comparing the representatives of civil society and people who do not take part of the Curator's Council, just at the first meeting the non counselors had a higher percentage of participation. During the time, although it varies to some extent, we can observe a trend of increasing percentage of these representatives in relation to the total number of participants in the debate (counselors or not).

FINAL CONSIDERATIONS

As the main body of civil society participation within the EBC, the Curator's Council has a role of guaranteeing the public commitment of the channels. In this sense, it is understood that this space – as its members are, in majority, representatives of civil society – is configured as a way to ensure certain autonomy of EBC from the government and from the market. At least from the point of view of institutional model and composition, it is possible to affirm that.

Between the year of EBC creation and 2015, it was possible to observe a change in the profile of the counselors, due to the decline of the names that have occupied political positions and the increase of participants who have taken part of social movements. A reasonable explanation is the fact that the first composition had been chosen by the President of the Republic and after that there were public consultations processes to choose the members. The dialogues with the academic and cultural field have been kept.

The social movements involved with the cause of communication democratization are greater represented in the Curator's Council. There is also a dialogue with movements linked to race and gender equality as well as labor actions – in this case, however, it is concentrated within one of the central of trade unions (Central Única dos Trabalhadores - CUT), which has

a historical relationship with the political party, Partido dos Trabalhadores – PT, which was in the federal government from 2002 up to 2016.

In recent years, as a result of the increasing number of civil society representatives chosen via public consultation, the participation of this group increased at the Curator's Council meetings, dedicated to discuss the work plans of EBC. In addition, the counselors have become more critical, which can be observed for the fact that the work plan was not approved in the first instance, in the last years. Therefore, it is possible to notice the learning nature of the participation. In this sense, achieving more experience, the Curator's Council becomes more able to deal with the limitations, the procedures and the strategies, and consequently the participation becomes more effective. Finally, it is important to point out that this analysis have to be complemented by other observations, as it was made in the macro research that was presented as the thesis *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil*.

Despite the limitations of the deliberative process, of the representation and of the participation, the existence of a space, mostly occupied by representatives of civil society, is the main difference between governmental communication and the public communication. Although it is considered the impossibility of a complete autonomy, from the market and the State, the effective participation of civil society adds a new pole in dispute within the institution, contributing to greater autonomy of public channels. Furthermore, having the commitment to monitor and guarantee the public role, the Curator's Council is constitutionally required to comply with these commitments. Indeed, the institutional framework does not necessarily reflect on that realization, but is the basis for the practices. Moreover, in the Curator's Council of the EBC, it was possible to observe an increasing participation – both in terms of quantity and efficiency – of the representatives of civil society, associated with a more combative action, being another force in dispute for hegemony within the institution.

Finally, the current Brazilian political conjuncture poses a risk on autonomy of EBC, due to the recent interferences of the government – characterized by, at least, a questionable legitimacy – of Michel Temer, after the approval of the impeachment of President Dilma Rousseff. Since the occupation of the post of interim president, Temer has taken arbitrary decisions about EBC, without any discussion process. As an example, it is possible to point the attempt to change the Executive Management of the institution – a decision that was annulled by the Supreme Court (STF), since its unconstitutionality, as the terms of office are fixed and cannot be changed. In addition, in September of 2016, the government launched the *Medida Provisória 744*, which finishes with the public nature of the company, extinguishing the Curator's Council. This suggests the importance of the Curator's Council in defining the public role of EBC, since it should be eliminated to enable the governmental use of the enterprise as a propaganda instrument, such as Temer has demonstrated he wants to transform it. In this sense, it is possible to observe how the autonomy of the public enterprises is linked to the respect of the governments for the democratic and public institutions. Therefore, this autonomy is the result of an uninterrupted struggle and it is not definitive. //

FUNDING

Master Scholarship of Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Bolaño, C. (2000). *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Hucitec / Polis.
- Bolaño, C. (2004). *Mercado brasileiro de televisão*. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC.
- Carpentier, N. (2011). *Media and Participation: A site of ideological-democratic struggle*. Bristol/Chicago: Intellect.
- Coutinho, I. (Ed.) (2013). *A informação na TV Pública*. Florianópolis: Insular.
- Fidalgo, J. (2005). De que é que se fala quando se fala em Serviço Público de Televisão? In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 23-40). Porto: Campo das Letras.
- Gramsci, A. (1971). *Prison Notebooks*. London: ElecBook.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Pinto, M. (2005a). Serviço Público – uma perspectiva. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 11-21). Porto: Campo das Letras.
- Pinto, M. (2005b). Pensar e projectar o serviço público com a participação do público. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 41-60). Porto: Campo das Letras.
- Rincón, O. (Ed.). (2002). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rodríguez, F. N. & Villanueva, E. (2010). Justificación y características de los medios de servicio público. In F. N. Rodríguez & E. Villanueva, *Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño* (p. 13). Quito: CIESPAL.
- Rothberg, D. (2011). *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Editora Unesp.
- Valente, J. C. L. (2009). *TV pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. Master dissertation, University of Brasília, Brasília, Brazil.
- Vieira, A. M. (2016). *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil*. Dissertação de Mestrado em Comunicação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Brasil.

OTHER REFERENCES

- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Retrieved from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Conselho Curador. (2014). Edital de Consulta Pública 01/2014. Retrieved from http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/edital_consulta_publica-2014.pdf.

Conselho Curador. (2015). Resolução 04/2015. Retrieved from http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/resolucao_04_2015_com_regimento_interno_do_cc_-_final.pdf.

Crispi, P. (2014). Conselho Curador define listas tríplexes para escolha de novos integrantes. Conselho Curador, Brasília. Retrieved from: <http://www.conselhocurador.ebc.com.br/noticia/17-04-2014-conselho-curador-define-listas-triplices-para-escolha-de-novos-integrantes>.

BIOGRAPHICAL NOTES

Allana Meirelles Vieira is Master in Communication and Society by the Federal University of Juiz de Fora and graduated in Communication by the same University. Member of the research group Laboratório de Jornalismo e Narrativas Audiovisuais, since 2010. Ba in Social Sciences (UFJF).

E-mail: allanameirelles@hotmail.com

R. Monsenhor Gustavo Freire, 550, São Mateus
Juiz de Fora, MG, 36016-470, Brasil

Iluska Maria da Silva Coutinho is an Associate Professor at the Federal University of Juiz de Fora. Journalist by UFES, Master in Communication and Culture (UnB) and PhD in Social Communication (Umesp), with doctoral internship at Columbia University (NYC). Post-Doctoral in Communication (Universidade Nova de Lisboa) and coordinator of the research group Laboratório Jornalismo e Narrativas Audiovisuais. Scientific Director of Intercom and member of the Rede de Pesquisadores de Telejornalismo (Tel-ejor). Productivity Researcher, PQ2.

E-mail: iluskac@globo.com

R. Eduardo de Campos Bastos, 70/202, Granbery
Juiz de Fora, MG, 36010-590, Brasil

* **Submitted: 10-03-2016**

* **Accepted: 11-04-2016**

TELEVISÃO PÚBLICA E EDUCAÇÃO PARA OS MÉDIA: O PAPEL DOS PROGRAMAS DOS PROVEDORES DE TELEVISÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL

Sara Pereira, Jairo Faria & Clarisse Pessoa

Resumo

Será a Literacia Mediática uma dimensão do serviço público de média? A televisão de serviço público, em Portugal e no Brasil, contempla nas suas políticas e nas suas grelhas a Educação para os Média? Tendo estas questões como ponto de partida e de debate, tomamos como *corpus* de análise dezasseis edições dos programas de ouvidoria/provedoria das empresas públicas de radiodifusão do Brasil (Empresa Brasil de Comunicação – EBC) e de Portugal (Rádio e Televisão de Portugal – RTP). Para examinar *O Público na TV* da EBC e *A Voz do Cidadão* da RTP, tomamos um conjunto de categorias de análise que nos permitirão, entre outros aspetos, compreender o contributo destes programas para a promoção da Literacia Mediática das sociedades onde são difundidos e dos públicos que alcançam. De um modo geral, os resultados indicam que, ao desempenhar um papel mediador com os públicos/audiências, o Provedor/Ouidor exerce um importante papel de agente de Literacia para os Média junto desses mesmos públicos, embora esse papel pudesse ser reforçado e pudesse expressar, de forma mais direta e explícita, os objetivos da Literacia Mediática.

Palavras-chave

Serviço público de média; provedores; ouvidoria; educação para a os média

INTRODUÇÃO

Tendo presente a presença e a importância que os média assumem no quotidiano do cidadão do século XXI e que os usos que os indivíduos fazem dos média podem influenciar a sua visão e ação sobre e no mundo, as formas como participam na comunidade e na esfera pública, bem como o modo como exercem os seus direitos de cidadãos (Pinto, 2003), vários estudos e autores têm chamado a atenção para a importância da educação para os média enquanto processo que permite o desenvolvimento de competências para o uso, análise crítica e produção mediática.

A Educação ou Literacia para os Média tem sido reconhecida como uma área fundamental para o exercício da cidadania. Instituições diversas, de que são exemplo a Unesco e a Comissão Europeia, têm colocado esta área nas suas agendas, procurando chamar a atenção para a sua importância, a nível social, educativo e político. A relevância desta área justifica-se pela importância dos média, novos e tradicionais, na sociedade contemporânea. De entre os vários papéis exercidos pelos média, pode-se destacar: (1) a sua importância no processo de construção da cultura, na medida em que estes viabilizam, através das mensagens que transmitem, uma reprodução da estrutura social (Lopes, 2013). Por meio dos média, as pessoas produzem sentidos sobre o mundo em que

vivem, desenvolvem as suas identidades e representações sobre aquilo que as rodeia. (2) O trabalho que realizam de seleção e hierarquização da informação que disponibilizam é uma forma de construção da realidade (Pereira, 2000). Este papel remete-nos para o facto de as mensagens mediáticas nos apresentarem uma realidade engendrada pelas subjetividades inerentes aos contextos socioculturais e económicos de quem as produz (Baccega, 2011), tornando-se importante que, ao utilizar os média, os cidadãos estejam cientes de que estes transmitem um universo editado, redesenhado e, de certo modo, manipulado (Baccega, 2011). (3) A sua função de potenciadores da participação na sociedade, nomeadamente através da criação de conteúdos mediáticos com recurso a ferramentas digitais, podendo enriquecer e alargar a discussão, na esfera pública, sobre temas e problemas sociais que podem ficar no silêncio ou apresentados apenas pela perspectiva de determinadas empresas mediáticas.

Perante estes papéis ou funções, torna-se fundamental que o cidadão saiba ler criticamente os média, de forma a aproveitar as suas potencialidades e a enfrentar riscos e desafios que deles possam emergir. Igualmente importante será a conscientização dos indivíduos para os seus direitos e deveres de liberdade de expressão e de comunicação, procurando-se gerar uma consciência individual e coletiva para as questões éticas de produção, publicação e partilha de conteúdos (Buckingham, 2001; Moeller, 2009).

Estes são, portanto, os propósitos da Literacia para os Média, sintetizados pela Comissão Europeia como “a capacidade de aceder aos média, de compreender e avaliar de modo crítico os diferentes aspectos dos média e dos seus conteúdos e de criar comunicações em diversos contextos” (Recomendação da Comissão Europeia de 20 de agosto de 2009).

Detendo-nos sobre esta definição, encontramos implícitas quatro dimensões: o acesso, a compreensão, a avaliação e a criação. Relativamente ao acesso, este aparece associado à preocupação e à necessidade de permitir o acesso universal aos meios e às tecnologias de informação e comunicação, de modo a que todos os cidadãos tenham oportunidade de se incluírem na realidade multimediática em que vivemos (Lopes, 2011). Quanto à compreensão e avaliação, estas relacionam-se com as capacidades de uso crítico e consciente dos média, a partir do entendimento de como procurar, seleccionar e avaliar a informação circundante. Estas dimensões ultrapassam as questões técnicas e instrumentais do acesso, entrando no domínio do pensamento crítico, da análise e do conhecimento dos conteúdos que circulam nos mais diversos meios de comunicação (Pinto, Pereira, Pereira & Ferreira, 2011). A criação, por sua vez, engloba as capacidades de produção criativa, ética e autónoma de conteúdos mediáticos e, ainda, a participação cidadã nos e através dos diferentes meios (Pereira, Pinto & Moura, 2015). A este respeito, Sonia Livingstone (2004) acrescenta, ainda, que as pessoas alcançam uma compreensão mais profunda do panorama mediático em que vivemos quando passam pela experiência de produzir, por elas próprias, conteúdos mediáticos.

Vários agentes e contextos têm sido convocados para este trabalho de promoção da Educação para os Média: a família, os pais, a escola, os professores, as bibliotecas escolares e municipais, os municípios, as associações cívicas e os próprios média. No

que diz respeito a estes últimos, embora se considere que a promoção da Literacia Mediática é/deve ser uma função assumida por todos os meios, independentemente da sua natureza pública ou privada, é atribuída ao serviço público de média uma maior responsabilidade nesta função, pelo seu compromisso com a sociedade e pelos valores que lhe cabe defender e promover.

No ponto seguinte serão abordados os princípios e os valores do serviço público de média, procurando mostrar como se cruzam com os objetivos da Literacia para os Média. Defende-se neste artigo que os média de serviço público, ao respeitar e ao cumprir os princípios que lhe são inerentes, podem ser importantes agentes de Educação para os Média junto dos seus públicos. Para sustentar esta perspectiva, analisamos 16 edições dos programas *O Público na TV*, da Ouvidoria da EBC, e *A Voz do Cidadão*, do Provedor da RTP. Podendo estes programas televisivos constituir-se como espaços, por excelência, de promoção da Literacia Mediática, procuramos analisar que contributos oferecem a este nível. Serão os programas do Ouvidor/Provedor de Televisão, no Brasil e em Portugal, meios de Educação para os Média? Eis a pergunta que orienta este estudo e este artigo.

SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA E LITERACIA MEDIÁTICA

Jo Bardoel e Gregory Ferrell Lowe referiam, em 2007, que “O principal desafio que o serviço público de televisão [SPT] enfrenta hoje é a transição para o serviço público de média [SPM]” (Bardoel & Ferrell Lowe, 2007, p. 9). Com efeito, num tempo caracterizado pela comunicação multimédia em rede, o conceito de serviço público de média define melhor a ecologia da comunicação e dos média que lhe está subjacente. A preocupação em revitalizar os objetivos e a missão de serviço público de média num ambiente digital multiplataformas não apagou contudo o debate sobre a sua importância, viabilidade e impacto na sociedade. O professor finlandês Gregory Ferrell Lowe, na Conferência proferida no âmbito do evento anual *Knowledge Exchange*, organizado pelo *Media Intelligence Service* da European Broadcasting Union (EBU), afirmou que “na ecologia mediática das comunicações em rede, o valor do setor do serviço público é explicitamente questionado, extremamente desafiado e cada vez mais incerto” (Ferrell Lowe, 2016, p. 6).

Reunindo contributos de vários autores que têm estudado e discutido o valor e os valores do serviço público de média, diríamos que esta discussão é perpassada por tópicos como papel, objetivos, princípios, missão e modelo de funcionamento e de financiamento. Por exemplo, em 1993, Blumler identificava um conjunto de seis “valores vulneráveis” que deveriam ser protegidos no seio da televisão pública. Eram eles a qualidade, a diversidade, a identidade cultural, o distanciamento face às fontes de financiamento, a integridade da comunicação cívica e o bem-estar das crianças e adolescentes (Blumler, 1993, pp. 57-58). Nesse mesmo ano, aquele académico britânico, numa obra publicada em conjunto com Hoffman-Riem, atribui à televisão pública três tipos de funções: culturais, políticas e sociais. Numa publicação de 1994, Giuseppe Richeri apresentava os objetivos que deveriam orientar a televisão pública no confronto com a nova realidade

trazida pela televisão privada, sendo eles: a) “responder à diversidade das exigências do público, oferecendo programas de qualidade e alternativas à programação estereotipada das estações privadas; b) “promover a inovação dos programas, das linguagens e da interação com o público; c) “representar as especificidades culturais, sociais e regionais que constituem a riqueza do próprio país; d) “informar de modo equilibrado, plural e autónomo sobre os principais temas políticos, sociais e culturais de interesse público” (Richeri, 1994, p. 60). Dizia o autor que estes objetivos sintetizavam outros apresentados em outras propostas, o que mostrava a convergência de opiniões existentes na Europa sobre esta matéria. Para alcançar estes objetivos seria fundamental que o serviço público contasse com financiamento público, mas que garantisse a um alto grau de independência face ao governo e mantivesse um processo de responsabilização para com o público.

O sociólogo francês Dominique Wolton enfatizava igualmente a função social da televisão, o seu papel fundamental de vínculo social, bem como a função de identidade cultural. Considerava Wolton (1997) que a televisão ajudava à elaboração de quadros culturais da sociedade contemporânea, sendo um lugar de criação de cultura e um local de sensibilização a outras formas de cultura, assumindo, assim, uma dupla função de abertura ao mundo e de preservação de uma identidade nacional.

Na perspetiva de McQuail (2003, p. 158), “nunca existiu uma ‘teoria’ consensual do serviço público audiovisual”, considerando que os pontos fracos desta ‘teoria’ residiam em duas fontes de tensão: a necessária independência e responsabilização pelas verbas recebidas e pelos objetivos alcançados; a relação entre os objetivos de interesse público e os desejos da audiência no amplo mercado dos média. Como nota McQuail (2003, p. 159), “sem objetivos do interesse público não há argumentação para continuar, mas sem audiências os objetivos do serviço público não podem realmente ser atingidos”.

Em Portugal, o debate em torno do serviço público, principalmente de televisão, surge no espaço público de forma recorrente. Em 2002, as propostas apresentadas pelo XV Governo Constitucional, chefiado por Durão Barroso, fizeram eclodir na praça pública e nos meios de comunicação social um intenso debate sobre a matéria. É neste seguimento que um grupo de investigadores do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade reúne na obra *Televisão e cidadania* (Pinto, 2003, p. 134) um conjunto de recomendações e propostas que “mereceriam ser consideradas por quem pensa, decide e faz a televisão de serviço público”. Entre outros contributos, é enfatizada a ideia de “fazer da vida social o centro de gravidade a partir do qual o serviço público é pensado, se estrutura e concretiza” e de “associar os cidadãos à própria ideia de serviço público de televisão, desde a sua definição política, às formas que o concretizam e à avaliação do serviço prestado.” (Martins, 2003, p. 12). Os autores avançam com uma proposta de serviço público “não só com o público, mas a partir do público e com o público ou seja, uma televisão da e para a cidadania” (Pinto, 2003, p. 47).

Os contributos destes e de outros autores (Atkinson & Raboy, 1997; Richeri, 1994) são exemplos claros de como se tem procurado debater e repensar os objetivos, as formas e as lógicas de intervenção dos média de serviço público. Embora estes objetivos possam ter algumas variantes de acordo com as tradições e as prioridades de cada país,

de uma forma geral, a preocupação centra-se na promoção do ‘interesse público’, da diversidade (de conteúdos, de atores e de públicos) e da cultura, critérios que de pretendem pautados por um serviço de qualidade.

Aqueles contributos mostram também que, independentemente do tempo e do contexto em que se desenvolve este debate, a sua essência mantém-se praticamente inalterada. Olhando para a carta de valores fundamentais do serviço público de média proposta em 2012 pela União Europeia de Radiodifusão (EBU, 2012), compreende-se que esta proposta reafirma um conjunto de valores já amplamente debatidos e propostos, são eles:

- a) Universalidade: visa ir ao encontro de todos os segmentos da sociedade, procurando a inclusão e a coesão social. Sublinha a importância da expressão plural de pontos de vista e de ideias, bem como a capacitação das audiências para a sua participação numa sociedade democrática.
- b) Independência, imparcialidade e autonomia face aos poderes político e económico, e outras influências e ideologias, contribuindo para uma cidadania informada.
- c) Excelência: trabalhando com elevados padrões de integridade, profissionalismo e qualidade, procurando incentivar boas práticas na indústria mediática e capacitando, preparando e enriquecendo o público.
- d) Diversidade: apostando na representação de diferentes gerações, culturas, religiões, maiorias e minorias e fomentando a pluralidade de géneros de programação e de pontos de vista, contribuindo para criar uma sociedade mais inclusiva e menos fragmentada.
- e) *Accountability* (prestação de contas), através de uma atitude aberta e transparente, que aposta na publicitação de critérios editoriais e que admite a correção de erros, sujeitando-se a um constante escrutínio público e do público.
- f) Inovação: procurando ser uma força motriz de criatividade e inovação, investindo em novos formatos e tecnologias e na conectividade com as audiências, participando e moldando o futuro digital, servindo o público (EBU, 2012, pp. 4-5)

A apresentação desta carta de valores, bem como a breve síntese de propostas e ideias de alguns autores que estudaram o serviço público de *média* (SPM), servem o propósito de encontrar o lugar da Literacia para os *Média* nesses valores e na missão do serviço público – será que a Literacia Mediática é uma das áreas em que o SPM pode fornecer/oferecer um valor público e para o público?

A promoção da Literacia para os *Média* tem estado no centro da Agenda Digital da União Europeia de Radiodifusão. Na publicação intitulada *Empowering Citizenship through Media Literacy: the Role of Public Service Media*, a EBU procura expor o seu ponto de vista sobre o papel central que o SPM deve ter na promoção de competências mediáticas e digitais de todos os cidadãos. Considerando que “entender como usar a mais recente tecnologia e avaliar o seu conteúdo é fundamental para a compreensão crítica e participação ativa, as quais são a base de todas as sociedades democráticas” (EBU Viewpoint, 2012, p. 1), a EBU apresenta um conjunto de princípios para a promoção da Literacia para os *Média* por parte do SPM:

O desafio é o SPM fornecer conteúdo de qualidade para todos os segmentos da sociedade: para integrar comunidades, grupos sociais e gerações.

Hoje o mundo digital não é apenas para privilegiados ou para profissionais dos media; deve proporcionar informação e entretenimento às pessoas idosas e aos jovens, aos migrantes e aos que podem ser socialmente desfavorecidas ou viver com necessidades especiais. (EBU Viewpoint, 2012, p. 1)

No caso de Portugal, no Contrato de Concessão do Serviço Público, nas versões de 2008 e de 2015, a Educação para os Média surge no artigo relativo às Obrigações específicas da Concessionária, considerando-se que “À Concessionária incumbe, designadamente: h) Participar em actividades de educação para os meios de comunicação social, garantindo, nomeadamente, a transmissão de programas orientados para esse objectivo”¹. Também a Lei da Rádio portuguesa (Lei n.º 54/2010 de 24 de dezembro), no seu Artigo 49.º considera que uma das obrigações específicas da concessionária do serviço público de rádio será “f) Participar em atividades de educação para os meios de comunicação social, nomeadamente, a transmissão de programas orientados para esse objetivo”.

Também nas Linhas de Orientação Estratégica para a RTP² o Conselho Geral Independente (CGI, 2015) contempla nas Linhas Estratégicas de Âmbito Específico, na secção *Uma empresa aberta à sociedade e ao país*, uma orientação relativa à Literacia para os Média:

35. Em consonância com o que estabelece a Lei da Televisão (art.º 51, ponto 2, al. f), a Lei da Rádio (art.º 490, ponto 2, al. f) e o Contrato de Concessão, e preconizam, nomeadamente, a União Europeia de Radiodifusão (UER) e a Comissão Europeia, promover a literacia mediática, entendida como formação crítica de públicos, através de um programa de acção que articule o que já faz (Portal Ensina, programas dos provedores, Academia RTP, participação no Grupo Informal sobre Literacia para os Media, etc.) e o que pode vir a fazer. (CGI, 2015, p. 9)

Em ambos estes meios de serviço público – televisão e rádio – talvez os espaços mais expressivos de Educação para os Média sejam os programas dos respectivos provedores – o Provedor do Telespectador, na RTP e o Provedor do Ouvinte, na Antena 1 – dos quais nos ocuparemos de forma mais detalhada no ponto seguinte.

No caso da RTP, podemos ainda apontar o programa *Nativos Digitais* emitido pela RTP entre 2010 e 2012 e que é assim apresentado no site da empresa: “os média atravessam o espaço de toda a vida social e política do país. Mas compreender de onde vêm e para onde vão é uma questão essencial do nosso tempo. A RTP2, atenta ao compromisso público de explicar que sociedade de informação estamos a construir, lança *Nativos Digitais*, um programa para clarificar a partilha de conhecimento através de todas as redes. Aqui poderão encontrar-se os protagonistas, as empresas, os especialistas e os

¹ Obrigação igualmente prevista na Lei da Televisão (art.º 51, ponto 2, al. f).

² Estas Linhas Orientadoras decorrem do artigo 8.º dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. publicados em anexo à Lei n.º 39/2014 de 9 de Julho. Nesse artigo é estipulado que cabe ao Conselho Geral Independente definir e divulgar publicamente as linhas orientadoras para a RTP, às quais se subordina o processo de escolha do conselho de administração e do respectivo projecto estratégico para a empresa.

consumidores finais da nova nuvem de conteúdos”. Este programa permitia desconstruir o mundo dos média, dos novos aos mais tradicionais, abordando diferente tipos de conteúdos, desde a informação, o entretenimento, a ficção, a publicidade e os públicos/audiências dos média. Esta aposta poderá ter surgido para cumprimento do previsto no Contrato de Concessão anteriormente referido, no qual se previa a transmissão de programas orientados para o objetivo da Educação para os Média.

Outro projeto de serviço público a salientar, este de âmbito digital lançado em 2014, diz respeito ao Portal Ensina, uma plataforma que visa permitir “o acesso a centenas de conteúdos da RTP – de carácter formativo e pedagógico – destinados a alunos do ensino básico e secundário, pais e professores”. O portal disponibiliza um acervo de vídeos, áudios, infografias e fotografias produzidas pelos diferentes canais da RTP ao longo das últimas oito décadas, tendo uma secção especificamente dedicada à Educação para os Média.

Embora seja de valorizar esta oferta da empresa de serviço público de *média* portuguesa ao nível da Literacia para os Média, é certo que a aposta poderia ser mais ampla e mais sustentada. Com efeito, essa aposta não deveria resumir-se a uma agenda pontual de programas ou serviços, deveria antes ser enquadrada por uma política de promoção da Educação para os Média que apostasse nas suas várias dimensões - acesso, análise de conteúdos e produção/participação - e que tivesse como propósito principal elevar os níveis de literacia mediática dos seus públicos.

No caso brasileiro, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), instituída em 2008 pela Lei 11.652, de 7 de abril, tem procurado desenvolver-se num contexto que não tem sido muito favorável ao seu sucesso. Em primeiro lugar, deve-se ter em conta o ambiente de oligopólio de empresas privadas em que está inserida a sociedade mediática brasileira, como aponta a pesquisa publicada em novembro de 2015 pelo Interozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. De acordo com o estudo, essa concentração dá-se em três esferas: 1) pela apropriação privada de um bem público; 2) pelo domínio de mercado; e 3) pela dominação político-ideológica (Marinoni, 2015). Em segundo lugar, notam-se fragilidades relacionadas com a sua independência e garantia como empresa pública de comunicação. De acordo com Eugênio Bucci, “ela almeja fazer comunicação pública, não governamental, mas ainda não chegou lá. A sua conformação legal não corresponde àquela que deveria ter uma emissora pública verdadeiramente pública. O que lhe falta, essencialmente, é exatamente isto: a independência” (Bucci, 2013, p. 127).

Para os pesquisadores Nelia Del Bianco, Carlos Eduardo Esch e Sonia Virgínia Moreira (2013), essa percepção deriva de um “passivo simbólico” ligado à imagem que as pessoas têm da empresa como estatal:

É notória a desconfiança do cidadão para tudo o que é público, invariavelmente associado às estruturas estatais de governo. E a percepção que se tem o estatal é alimentado por vivências cotidianas do cidadão marcada pelas distintas formas de exclusão social (falta de moradia, de saúde, de educação entre muitas outras), além da incapacidade e da inoperância da administração pública em oferecer serviços públicos básicos de modo

satisfatório. A associação do estatal a algo ruim também impregna a visão de radiodifusão pública. (Bianco, Esch & Moreira, pp. 70-71).

Para além disso, aspetos conjunturais recentes têm prejudicado a EBC no que diz respeito à sua função pública, uma vez que mecanismos de participação e controlo social da empresa têm sido prejudicadas por medidas adotadas pelos governos em exercício. A Lei de criação da EBC instituiu dois organismos autónomos que permitem a participação dos cidadãos nas decisões da empresa: O Conselho Curador e a Ouvidoria. O Conselho Curador é formado por representantes da sociedade civil e tem autonomia para determinar diretrizes para os conteúdos a serem emitidos nos meios da empresa, bem como indicar cargos importantes da diretoria. Uma medida recente (Medida Provisória 744/2016) extinguiu, pelo menos provisoriamente, o Conselho Curador da EBC, fragilizando ainda mais o carácter público da instituição. No ponto seguinte apresentaremos aspetos relativos à Ouvidoria da EBC.

Apesar destas dificuldades, a EBC, e principalmente a emissora TV Brasil, produzem conteúdos cujo carácter educativo não costuma ser visto nas emissoras brasileiras de maior audiência. Exemplos desse tipo de conteúdo são os programas: *Ver TV*, que traz debates diversificados sobre o conteúdo da televisão no Brasil; *Observatório da Imprensa* que analisa criticamente a atuação da mídia em fatos da agenda pública; e o quadro *Outro Olhar* que estimula produtores independentes a enviarem vídeos de até dois minutos para serem exibidos no principal telejornal da emissora. Além disso, salienta-se na TV Brasil a sua dedicação à programação dedicada ao público infanto-juvenil. Em estudo realizado pela Universidade Federal do Ceará, encomendado pelo Conselho Curador da EBC, conclui-se que os programas desse tipo na emissora “apresentam conteúdos fundamentais para a promoção do desenvolvimento integral da criança, evidenciando a possibilidade concreta de tratar com equilíbrio formação e diversão” (Vitorino, 2011, p. 221).

OS PROVEDORES DO SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA EM PORTUGAL E NO BRASIL

Ouvidor, Provedor, Médiateur, Garante, Defensor, entre outras. Essas são palavras utilizadas para denominar os profissionais responsáveis por receber opiniões, críticas e sugestões por parte dos cidadãos, funcionando como meios de *accountability* junto da população. O cargo surgiu originalmente nos órgãos públicos suecos, em 1809, denominado pelo termo *Ombudsman*, que pode ser traduzido como “aquele que representa”. A ideia foi replicada em diversos países como forma de *accountability* das empresas, principalmente em organizações vinculadas ao Estado³.

Os meios de comunicação ocidentais passaram a apropriar-se dessa função a partir de 1967, nos Estados Unidos. Os pioneiros desse tipo de iniciativa teriam sido dois jornais da cidade de Louisville, no estado do Kentucky. O *Louisville Courier-Journal* e o

³ Com a popularização desse tipo de atividade, as diferentes culturas passaram a conceituar o *ombudsman* de maneiras distintas. Assim, em Portugal, é chamado de *provedor*; no Brasil, é comum se referir-se a este profissional como *ombudsman* ou *ouvidor*. As distintas maneiras de tradução da palavra *ombudsman* podem indicar a dificuldade de estabelecer as funções e as rotinas desse profissional.

Louisville Times passaram a publicar uma coluna dedicada ao *ombudsman*, que trazia a público, de forma comentada, questões levantadas pelos leitores sobre o conteúdo veiculado em edições anteriores desses jornais. A partir de então, a ideia da coluna de *ombudsman* passou a ser implantada por alguns importantes jornais pelo mundo, como é o caso do norte-americano *The Washington Post* e do espanhol *El País* (Maia, 2003).

No Brasil, pioneiro da América Latina nesse tipo de iniciativas, a Folha de S.Paulo foi o primeiro jornal a adotar a coluna do *ombudsman*, em 1989. Esta experiência inspirou outras iniciativas, como é o caso do jornal *O Povo*, do Ceará, que adotou a figura em 1994. Esses dois jornais mantêm até hoje as suas colunas semanais de *ombudsman*.

Ainda no contexto brasileiro, a experiência da provedoria em meios de radiodifusão limita-se à empresa pública. Criada em 2008, a Empresa Brasil de Comunicação – EBC⁴ possui uma Ouvidoria instituída pela lei de criação da empresa, que no seu artigo n. 20 estabelece que:

A EBC contará com 1 (uma) Ouvidoria, dirigida por 1 (um) Ouvidor, a quem compete exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou veiculada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores e rádio-ouvintes referentes à programação. (Brasil, 2008, art. 20).

A Ouvidoria recebe críticas, sugestões, elogios e comentários diversos do público das emissoras das oito emissoras de rádio, duas emissoras de televisão e da agência de notícias geridas pela instituição. Essas solicitações são registadas e analisadas em relatórios mensais, trimestrais e anuais e a monitorização do conteúdo é remetido à diretoria da empresa em boletins diários realizados pelo setor. Apesar de estar prevista em lei (Brasil, 2008, art. 20), a produção dos espaços mediáticos da Ouvidoria da EBC não tem sido realizada com frequência. Atualmente, os programas de rádio e televisão não são transmitidos e a Coluna da Ouvidoria, na Agência Brasil, é publicada esporadicamente.

A Ouvidoria da EBC está na sua quarta gestão. A primeira foi ocupada pelo jornalista, pesquisador e apresentador do programa *Ver TV* Laurindo Leal Filho, que teve a responsabilidade de estruturar as primeiras ações do órgão. O segundo mandato da Ouvidoria da EBC foi ocupado por Regina Lima, que trouxe modificações na estrutura da Ouvidoria, organizando a produção de relatórios e realizando os programas de rádio e TV e a coluna da Ouvidoria na Agência Brasil. A jornalista Joseti Marques, que já exercia o cargo de ouvidora adjunta, assumiu em 2014 o cargo de Ouvidora Geral da EBC⁵. A estrutura da Ouvidoria organiza-se da seguinte forma: 1) Monitoramento/Gestão da Informação: análise dos conteúdos veiculados nas emissoras de rádio e tevê e na Agência

⁴ Criada pela Lei n. 11.652, de 7 de abril de 2008, a EBC - Empresa Brasil de Comunicação é responsável pela gestão dos meios públicos de comunicação no Brasil.

⁵ Além da ouvidora geral, a equipa conta com três ouvidores adjuntos (um para cada segmento de veículos da Empresa), um funcionário de apoio em comunicação para a editoração dos boletins e relatórios, uma secretária e dois estagiários. A equipa da Ouvidoria da EBC é apresentada na página da empresa na internet: <http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/ouvidoria/2012/08/equipe-ouvidoria>.

Brasil; 2) Atendimento que contempla a) o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), pelo qual são concedidas informações ao público em respeito à Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI); b) o Atendimento Externo referente às críticas e sugestões do público em relação ao conteúdo veiculado pela EBC; c) o Atendimento Interno, Ouvidoria Interna para atender as solicitações dos profissionais da EBC.

Em Portugal, a primeira experiência de Provedor surge em 1992 no jornal desportivo *Record* “de modo mais ou menos acidental e sem continuidade” (Oliveira, 2013, p. 173). A partir de 1990, O Provedor dos Leitores instala-se, embora ainda de forma não regular, em dois jornais portugueses – *Diário de Notícias* e *Público*. Em 1997, com o reaparecimento, no jornal *Diário de Notícias*, da coluna do Provedor (assinada pelo jornalista Mário Mesquita), esta atividade passa a assumir alguma regularidade na imprensa portuguesa (Oliveira, 2013). Em 2016, apenas o jornal *Público* mantinha na sua edição dominical a coluna do Provedor do Leitor. A coluna acabou suspensa em junho deste ano, na sequência do falecimento do Professor Paquete de Oliveira que desempenhava o papel de Provedor nesse diário.

Nos serviços públicos de Rádio e de Televisão de Portugal, a figura dos Provedores do Ouvinte e do Telespectador foi instituída pela Lei n. 2 de 14 de fevereiro de 2006⁶. De acordo com o documento legal, “O Provedor do Ouvinte e o Provedor do Telespectador são designados de entre pessoas de reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal cuja actividade nos últimos cinco anos tenha sido exercida na área da comunicação” (Artigo 23.º-A), sendo ambos indigitados pelo Conselho de Administração da Rádio e Televisão de Portugal, ficando os nomes indigitados sujeitos a parecer vinculativo do Conselho de Opinião da RTP. Ainda de acordo com a Lei, cabe ao Provedor do Ouvinte e ao Provedor do Telespectador, cujos mandatos têm a duração de dois anos, renováveis por uma vez (Artigo 23.º-B), um conjunto de competências, a saber:

- a) receber e avaliar a pertinência de queixas e sugestões dos ouvintes e telespectadores sobre os conteúdos difundidos e a respectiva forma de apresentação pelos serviços públicos de rádio e de televisão;
- b) produzir pareceres sobre as queixas e sugestões recebidas, dirigindo-os aos órgãos de administração e aos demais responsáveis visados;
- c) indagar e formular conclusões sobre os critérios adoptados e os métodos utilizados na elaboração e apresentação da programação e da informação difundidas pelos serviços públicos de rádio e de televisão;
- d) transmitir aos ouvintes e telespectadores os seus pareceres sobre os conteúdos difundidos pelos serviços públicos de rádio e de televisão;
- e) “assegurar a edição, nos principais serviços de programas, de um programa semanal sobre matérias da sua competência, com uma duração mínima de quinze minutos, a transmitir em horário adequado;
- f) elaborar um relatório anual sobre a sua actividade (Artigo 23.º-D).

⁶ O Estatuto dos Provedores consta do Capítulo V da Lei nº 8/2007, de 14 de Fevereiro, que procedeu à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão.

A 18 de Abril de 2006, José Manuel Paquete de Oliveira e José Nuno Martins foram as primeiras personalidades a tomar posse como Provedor do Telespectador e Provedor do Ouvinte, respetivamente. No que diz respeito à televisão, Paquete de Oliveira cede o lugar, em 2011, a José Carlos Abrantes, que tinha assumido a função de Provedor do Leitor no *Diário de Notícias*, sucedendo-lhe, em 2013, o jornalista Jaime Fernandes⁷. Na Rádio, o jornalista Adelino Gomes, que sucede a José Nuno Martins, assume o cargo em 2008, passando-o, em 2010, a Mário Figueiredo. Em 2012, Paula Cordeiro é designada Provedora do Ouvinte, função que exerceu até julho de 2016, data em que terminou o seu segundo mandato⁸.

Voz do cidadão e *Em nome do ouvinte* são os nomes dos programas do Provedor do Telespectador e do Provedor do Ouvinte, respectivamente, emitidos semanalmente na televisão e na rádio públicas de Portugal⁹.

As experiências relatadas acima, relativas ao contexto brasileiro e português, às quais se poderia juntar as de outros países, demonstram possibilidades e desafios para o desenvolvimento de provedorias em meios de radiodifusão. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a especificidade desse trabalho. Relativamente a um provedor de imprensa, o profissional que atua em televisão e rádio deve ter em conta não só aspetos ligados ao conteúdo jornalístico, mas também aqueles com cunho de entretenimento. Além disso, o responsável por esse cargo tem de considerar a quantidade de conteúdo veiculado, monitorizando as 24h de programação diárias que em geral são emitidas – em contraposição às páginas publicadas diariamente pelos jornais.

METODOLOGIA DO ESTUDO

Para a produção deste artigo, analisámos edições dos programas televisivos da Ouvidoria da EBC e do Provedor do Telespectador da RTP. A análise de conteúdo dessas produções permitiu uma aproximação aos conteúdos veiculados em determinado período, possibilitando-nos verificar de que forma esses programas são espaços de promoção da Educação para os Média.

A investigação procura seguir uma linha ancorada na Hermenêutica de Profundidade, metodologia desenvolvida principalmente por John B. Thompson e descrita no livro *Ideologia e Cultura Moderna* (2011). Essa abordagem compreende que a interpretação é um processo intrínseco no estudo das formas simbólicas, entendidas como produtos resultantes de fenómenos sociais. Nesse sentido, os programas televisivos de *ombudsman* das emissoras públicas de radiodifusão do Brasil e de Portugal estariam inseridas num contexto histórico de produção simbólica.

Neste trabalho, exercitamos a segunda fase analítica proposta por Thompson para a interpretação dos fenómenos sociais, que se caracteriza como uma análise formal ou

⁷ Função interrompida inesperadamente pelo seu falecimento em 27 de outubro de 2016.

⁸ No momento de redação deste artigo aguardava-se a indigitação do próximo provedor.

⁹ O programa 'Voz do Cidadão' foi suspenso na sequência do falecimento do Provedor Jaime Fernandes, aguardando-se nova indigitação por parte do conselho de administração da empresa.

discursiva das formas simbólicas, aqui representadas pelos espaços mediáticos televisivos das ouvidorias. A análise de conteúdo, nesse contexto, surge como um método que possibilita a observação de elementos qualitativos e quantitativos desses produtos, o que nos permite uma interpretação objetiva e subjetiva de acordo com a nossa proposta. Por isso, num primeiro momento, estipulamos categorias vinculadas às questões que pretendemos analisar, conforme mostra a Tabela 1.

CATEGORIA	QUESTÕES ORIENTADORAS
Metalinguagem	O programa fala e analisa a ação dos média? De que maneira?
Crítica aos média (<i>Media criticism</i>)	Há no conteúdo um debate crítico ou apenas <i>marketing</i> da empresa? O que justifica isso?
Relevância das fontes	As fontes entrevistadas no programa são diversificadas e relevantes para o debate do tema levantado?
Literacia Mediática	As informações são transmitidas de forma a estimular o olhar e análise crítica do telespectador sobre os conteúdos que vê na televisão?

Tabela 1: Categorias de análise das edições dos programas *O Público na TV* e *Voz do Cidadão*

Tendo por base as edições de ambos os programas, foi necessário fazer um recorte temporal na seleção das edições a serem analisadas. A este respeito, deparamo-nos com um desafio, já que o programa *O Público na TV*, da Ouvidoria da EBC, foi emitido durante pouco mais de dois anos, entre 2011 e 2013, enquanto o programa *Voz do Cidadão*, do Provedor da RTP, que teve início em 2007, continua a ser emitido. Por esta razão, optamos por analisar as edições emitidas em dois meses do ano de 2013, ficando a amostra constituída por 16 programas – oito da EBC e oito da RTP.

Os programas emitidos nos meses de abril e outubro foram os escolhidos por se localizarem na metade dos semestres, garantindo, à partida, um risco menor de estarem sujeitos a alguma fase de transição (férias, mudanças de grelha de programação e/ou alteração de mandato dos ouvidores/provedores).

No caso da EBC, a amostra contemplou edições que fizeram os balanços trimestrais – em abril o do primeiro trimestre e em outubro o do terceiro trimestre. No caso da RTP, foram contemplados dois mandatos diferentes de ouvidores – os programas de abril foram apresentados por José Carlos Abrantes e os de outubro por Jaime Fernandes.

Os programas analisados estão indicados nas Tabelas 2 e 3.

EDIÇÕES ANALISADAS DE O PÚBLICO NA TV		
EDIÇÃO	DATA DE EMISSÃO	TEMA
079	04/04/2013	Entrevista com Veet Vivarta - influência da mídia na socialização de crianças e adolescentes
080	11/04/2013	Ninguém Gosta de Ser Editado
081	18/04/2013	Balanço do trimestre 1/2013
082	24/04/2013	Acessibilidade - como a TV pública atende a população e como profissionais garantem o acesso dela
103	10/10/2013	Entrevista com Isabella Henriques

104	17/10/2013	Balanço trimestral 3/2013
105	24/10/2013	Entrevista Eurico Tavares
106	31/10/2013	Recortes da Comunicação

Tabela 2: Edições analisadas do programa *O Público na TV*

EDIÇÕES ANALISADAS DE VOZ DO CIDADÃO		
EDIÇÃO	DATA DE EMISSÃO	TEMA
	06/04/2013	Edição comemorativa do Dia da Rádio no programa '5 para Meia-Noite'
	13/04/2013	Eleição do Papa
	20/04/2013	Políticos como comentadores de política
	27/04/2013	Comemoração do dia da Imprensa; Programa Uma Semana com os Média; Despedida do Provedor (Balanço)
	05/10/2013	Audiências da RTP
	12/10/2013	Funcionamento da ERC e do Conselho de Opinião da RTP
	19/10/2013	Erro numa pergunta do programa 'Quem quer ser Milionário'; Cobertura das eleições autárquicas
	26/10/2013	Crítica a um programa "O País Pergunta", em que o Primeiro-ministro foi o primeiro convidado

Tabela 3: Edições analisadas do programa *Voz do Cidadão*

Com o *corpus* em mãos para a realização da análise, elaboramos uma grelha com um conjunto de tópicos/questões para análise dos programas, tendo por base as categorias apresentadas anteriormente. O preenchimento da grelha para cada programa permitiu-nos obter uma visão geral de cada edição em estudo. Os tópicos contemplaram informações objetivas e subjetivas. Os campos objetivos compreenderam informações técnicas e de identificação – como a duração de cada bloco, o tema apresentado, o número da edição e a data de emissão. Os campos subjetivos registaram as percepções dos autores sobre a descrição dos conteúdos e os seus objetivos.

A tabela abaixo apresenta esse conjunto de tópicos/questões.

TÓPICOS/QUESTÕES EM ANÁLISE
Programa
Edição
Data de emissão
Tema
Duração (por bloco e total)
Resumo
O programa fala e analisa a ação dos média? De que maneira?
Há no conteúdo um debate crítico ou apenas <i>marketing</i> da empresa? O que justifica isso?
As fontes entrevistadas no programa são diversificadas e relevantes para o debate do tema levantado?
As informações são transmitidas de forma a estimular o olhar e análise crítica do telespectador sobre os conteúdos que vê na televisão?

Tabela 4: Tópicos/questões de análise das edições dos programas *O Público na TV* e *Voz do Cidadão*

Nos pontos seguintes são apresentados os resultados e as conclusões provenientes desta análise.

O PÚBLICO NA TV DA EBC E A VOZ DO CIDADÃO DA RTP: QUE CONTRIBUTO PARA A EDUCAÇÃO PARA OS MÉDIA?

Neste ponto, é apresentada a análise quantitativa e qualitativa às 16 edições dos programas *O Público na TV* e *Voz do Cidadão*. Seguindo os critérios anteriormente enunciados, pretende-se analisar se estes programas das emissoras públicas dos dois países contribuem, ou não, para a formação crítica dos telespectadores.

a) Metalinguagem

Esta categoria presta-se a verificar a forma como as edições analisadas abordam os *média*. Foram identificadas quatro principais focos de abordagem nos programas: 1) análise específica sobre de conteúdos da programação; 2) debate ou entrevista sobre temas ligados aos média; 3) informação institucional; 4) balanço das atividades da ouvidoria/provedoria.

A pesquisa mostrou que os programas *O Público na TV* e *Voz do Cidadão* tratam de forma diferenciada as questões ligadas aos média. Essa diferença está relacionada com o formato que os programas apresentaram no período analisado. O programa da EBC recorreu a debates e entrevistas com especialistas em temas ligados aos média, realizou em duas edições um balanço das atividades da ouvidoria e fez um programa com informações institucionais sobre serviços prestados pela empresa pública. Já o programa da RTP focou-se na resolução de conflitos específicos ligados a conteúdos veiculados na programação das emissoras (principalmente na RTP1), mas também realizou algumas edições que recorreram a debates com especialistas para apresentar temas relacionados com os média.

As edições de *O Público na TV* abordaram os seguintes temas: a influência dos média na socialização de crianças e adolescentes; os riscos e desafios da edição na televisão; a acessibilidade na TV pública; publicidade infantil; direito de resposta; direito à comunicação; média e construção da realidade; comunicação e democracia; cobertura política; credibilidade da imprensa; o lugar da TV na sociedade; discurso da imagem; produção televisiva para jovens; leitura crítica dos média; média e política; média e representações sociais; jornalismo e manifestações; múltiplas narrativas.

As edições de *a Voz do Cidadão* trataram dos seguintes assuntos: publicidade à Rádio Comercial em programa da emissora pública; cobertura televisiva da eleição do Papa; políticos como comentadores de política; liberdade de imprensa; literacia mediática; audiências da TV pública; órgãos de escrutínio da TV pública; erros e programas de concurso; pluralidade na participação de políticos em programas da TV pública.

A tabela abaixo indica o número de edições de cada programa que abordaram os aspectos citados anteriormente.

	CONTEÚDOS DA PROGRAMAÇÃO	DEBATE OU ENTREVISTA	INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL	BALANÇO DE ATIVIDADES
<i>O Público na TV</i>	0	6	1	2
<i>Voz do Cidadão</i>	5	4	0	0

Tabela 5: Formas de abordagem de temas ligados aos média nos programas *O Público na TV* e *Voz do Cidadão*

b) Participação do público na escolha do tema

Através desta categoria avaliamos o grau de participação do público na escolha dos temas apresentados nas 16 edições analisadas. Para isso, dividimos a amostra em edições que tiveram como tema assuntos incentivados por solicitação do público (escolha participativa) e edições que tiveram os temas definidos pelas próprias equipas de produção do programa, independentemente das solicitações do público (escolha editorial).

Percebe-se, nesta análise, uma diferença entre as opções adotadas pela equipa do programa português e pela equipa do programa brasileiro. Em geral, as edições de *Voz do Cidadão* primaram por temas baseados nas solicitações dos telespectadores, enquanto no programa *O Público na TV* utilizou mais de uma escolha editorial, pautando-se por assuntos não diretamente vinculados às solicitações do público.

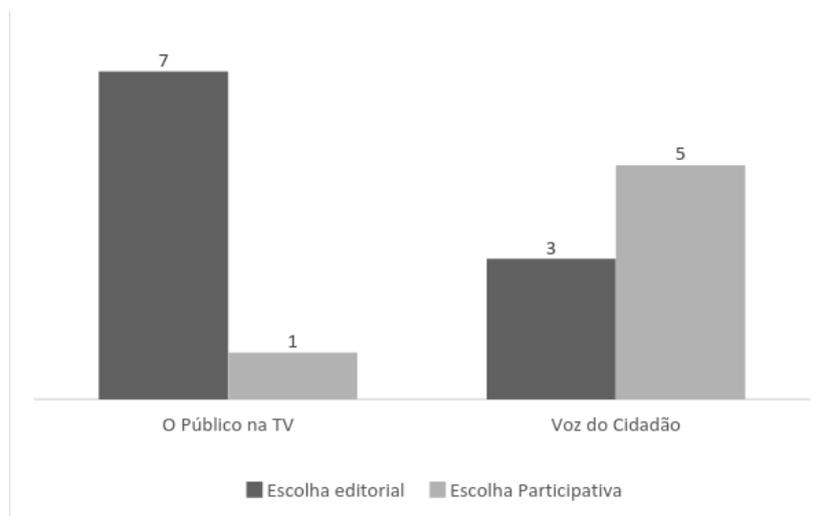


Gráfico 1: Participação do público na escolha do tema

c) Teor Crítico

Uma terceira avaliação feita foi quanto à pluralidade dos debates propostos nas edições analisadas. Esse teor crítico do conteúdo foi avaliado tendo em consideração cinco formas de abordagem: 1) Coluna Opinativa, quando há apenas a opinião do Ouvidor/Provedor; 2) Participação Representada, quando observada a predominância de opiniões do público; 3) Defesa Institucional, quando há predominância da opinião de profissionais da empresa; 4) Debate Qualificado, quando há equilíbrio entre as opiniões apresentadas; e 5) Opinião Especializada, quando é predominante ou exclusiva a visão de especialistas no assunto.

No que diz respeito a esse aspecto da análise, observou-se que nenhuma das edições analisadas se prestou ao papel de *Coluna Opinativa*. Isso quer dizer que os

ouvidores/provedores justificaram os conteúdos do programa em opiniões de diversos tipos de fontes, e não apenas nas suas próprias. Apesar disso, observa-se que a opinião dos apresentadores (que nos dois casos são os próprios ouvidores/provedores) é colocada e enfatizada, principalmente nas edições de *Voz do Cidadão*, onde tanto o provedor José Carlos Abrantes (responsável pelas edições de abril) quanto Jaime Fernandes (responsável pelas edições de outubro) apresentam as suas conclusões e as suas opiniões pessoais sobre o assunto no final do programa. A ouvidora Regina Lima (responsável pelo programa da EBC) deixou a sua opinião de forma mais institucionalizada e menos pessoal nas edições de *O Público na TV*.

Em relação aos dados mais gerais, no programa da EBC, as opiniões de especialistas em temas ligados aos *media* estiveram mais presentes no conteúdo, já que grande parte das edições analisadas se dedicaram exclusivamente a entrevistas com um especialista. Já nas edições do programa da RTP, percebe-se um debate mais plural, uma vez que estão representados, com um certo equilíbrio, o público, profissionais da RTP e especialistas em temas ligados aos média.

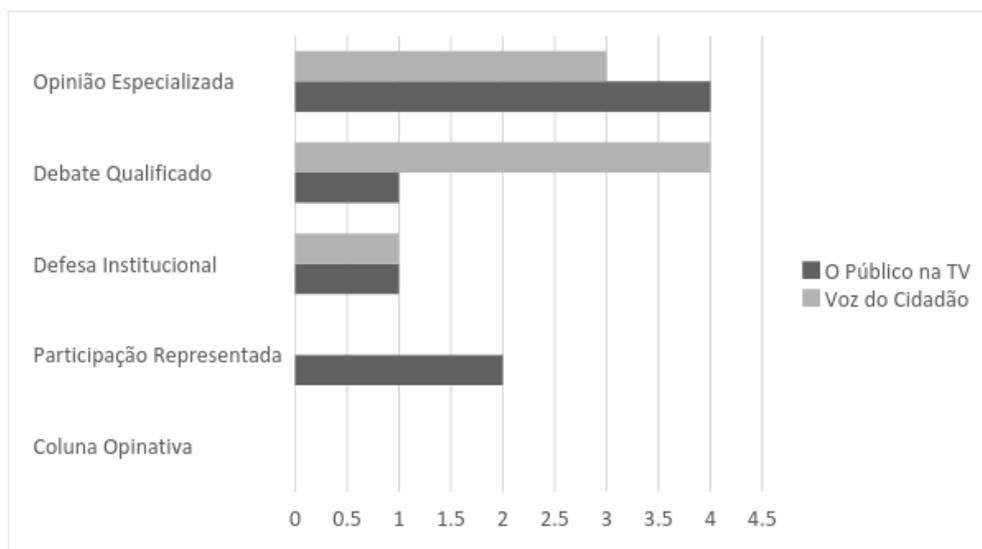


Gráfico 2: Teor crítico dos programas

d) Fontes

Os dados sobre as fontes representadas nas edições dos programas complementam as informações anteriores. Foram identificadas fontes diretas e fontes indiretas, as quais foram categorizadas como: 1) público participante; 2) profissional da empresa; 3) especialista; 4) público não participante; 5) outra categoria de fonte envolvida com o assunto.

A análise mostrou que, tanto nas edições de *O Público na TV* como nas do *Voz do Cidadão*, a maioria das edições analisadas tiveram representadas quatro ou mais fontes diretas, sendo a maior parte dos entrevistados profissionais das empresas e especialistas em temas ligados aos média. Ressalta-se, no caso de *O Público na TV*, a grande quantidade de público não participante, ouvido por meio do recurso “fala povo”,

quando transeuntes são abordados na rua para darem a sua opinião sobre algum assunto tratado no programa. Em *Voz do cidadão* percebe-se uma presença expressiva de profissionais da empresa em entrevistas, principalmente diretores de programação e de informação da RTP.

Quanto às fontes indiretas, citadas por meio de transcrições de falas ou mensagens enviadas, nota-se que o programa da EBC utilizou mais esse recurso para representar o público participante do que o programa da RTP.

e) Literacia mediática

Por fim, um último critério de análise avaliou se os programas estimulam ou não a literacia mediática em seus telespectadores. Esta categoria baseia-se na maneira como as edições analisadas foram didáticas ao chamar os telespectadores a refletirem sobre os temas ligados aos média.

Concluimos que tanto *O Público na TV* quanto *Voz do Cidadão* são programas que contribuem para literacia mediática, seja diretamente, estimulando explicitamente a educação para os média por meio do convite a que os telespectadores escrutinem a programação televisiva, seja indiretamente, por meio da abordagem de temas diretamente ligados à crítica dos média. Não foram identificadas edições que não estimulassem ou que desestimulassem nos telespectadores o escrutínio mediático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Provedores dos Média, no caso específico deste trabalho, os Provedores de Televisão, constituem, sem dúvida, uma área estratégica do serviço público de televisão ao nível da cidadania e da promoção literacia mediática dos públicos, apesar de ocuparem um lugar, no seio das empresas públicas RTP e EBC, que nem sempre tem grande destaque e visibilidade. Aliás, os provedores/ouvidores atravessam hoje um momento crítico e de alguma instabilidade no seio daquelas empresas. Na EBC, o programa não é produzido desde 2013 por falta de recursos humanos profissionais, no entender da atual ouvidora; na RTP, o falecimento inesperado do jornalista que exercia presentemente o cargo, levou à suspensão da emissão semanal do programa, aguardando-se pela indigitação de um novo provedor.

Não obstante as dificuldades com que se deparam, e que são também fruto da conjuntura política e económica dos dois países, os provedores constituem-se como um valor do serviço público da televisão, contribuindo para que as empresas, ao qual este serviço está concessionado, cumpram algumas das suas funções e princípios que lhes estão cometidos. A promoção de uma cultura de responsabilidade social no seio das empresas e entre os seus profissionais; o maior diálogo com os públicos; a reflexividade crítica que pode estimular, quer da parte dos profissionais quer da parte das audiências; e a promoção de um maior e melhor escrutínio público, são alguns dos princípios que aquelas instâncias podem cumprir. Como vimos anteriormente, estes são também alguns dos valores que a União Europeia de Radiodifusão defende para um serviço público de média mais próximo dos cidadãos.

No que diz respeito ao estudo que aqui foi apresentado, os resultados evidenciam que a Literacia Mediática é, efetivamente, uma dimensão contemplada pelos programas do Provedor/Ouidor, tanto no Brasil como em Portugal, ainda que nem sempre de forma direta e explícita. A abordagem e o debate de temas relacionados com os média, em particular com a televisão, e a análise de assuntos propostos, por vezes, pelo próprio público, permitem aos telespetadores uma melhor compreensão sobre essas matérias, permitindo-lhes desenvolver um olhar mais crítico e esclarecedor sobre o mundo dos média, quer ao nível da informação quer ao nível da ficção e do entretenimento. O recurso a fontes de informação especializadas ajudou a dar credibilidade aos assuntos debatidos, contribuindo também para uma maior pluralidade de atores e de vozes.

Com esta análise, de algum modo bastante positiva, sobre o papel e o trabalho destas instâncias na promoção da Literacia Mediática dos seus públicos, não estamos a defender que não possa haver uma maior aposta e um maior investimento a este nível. Seja através de programas específicos dedicados à área da Literacia para os Média, como aconteceu numa das edições da RTP, seja através de um tratamento mais explícito dos seus objetivos, o trabalho realizado aponta também para a necessidade de a Literacia para os Média se assumir como um objetivo mais claro e direto do trabalho do Provedor/Ouidor. A extensão para as plataformas digitais e a criação de um maior envolvimento com o público, estimulando a sua participação, envolvendo-o em debates sobre temas atuais e fornecendo-lhe instrumentos que lhes permita uma leitura mais crítica, informada e esclarecedora do sistema mediático, são áreas que merecem uma maior atenção e um maior investimento por parte dos provedores. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, D. & Raboy, M. (Eds.) (1997). *Public service broadcasting: the challenges for the twenty-first century*. Paris: Unesco.
- Bacega, M. (2011). Desafios culturais: da comunicação à educomunicação. In A. Citelli & M. Costa (Eds.), *Educomunicação: Construindo uma Nova Área de Conhecimento* (pp. 55-70). São Paulo: Paulinas.
- Bardoel, J. & Ferrell Lowe, G. (2007). *From public service broadcasting to public service media*. Göteborg: Nordicom.
- Bianco, N., Esch, E. & Moreira, S. (2013). Observatório da radiodifusão pública na América Latina: balanço de um ano de atuação. *Revista Eptic Online*, 15(2), 58-73. Retirado de <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/940/812>.
- Blumler, J. & Hoffmann-Riem, W. (1993). Nuevas funciones para la televisión pública. In J. Blumler (Ed.), *Television e Interes Publico* (pp. 257-275). Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Blumler, J. (1993). Valores vulnerables en juego. In J. Blumler (Ed.), *Television e interes publico* (pp. 39-63). Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Bucci, E. (2013). Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Revista Eptic Online*, 15(2), 121-136. Retirado de <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/944/816>.

- Buckingham, D. (2001). *Media education: a global strategy for development* (Policy Paper prepared for Unesco Sector of Communication and Information). Retirado de http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5681&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Costa, T. (1991). *O relógio de Pascal: A experiência do primeiro ombudsman da imprensa brasileira*. São Paulo: Siciliano.
- EBC, Empresa Brasileira de Comunicação (2016). Relatório Anual da Ouvidoria 2015.
- EBU Viewpoint (2012). *Empowering Citizenship through Media Literacy: the Role of Public Service Media*. Switzerland: EBU – European Broadcasting Union.
- Gregory, G. (2016). *PSM in the 21st Century: What value and which values?*, Switzerland: EBU - European Broadcasting Union.
- Jo, J. & Gregory, G. (2007). From public service broadcasting to public service media: The core challenge. In G. Gregory & J. Jo (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 9-26). Göteborg: Nordicom, Göteborg University.
- Livingstone, S. (2004). *What is Media Literacy?* Retirado de [http://eprints.lse.ac.uk/1027/1/What_is_media_literacy_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/1027/1/What_is_media_literacy_(LSERO).pdf)
- Lopes, P. (2011). Educação para os media nas sociedades multimidiáticas. *CIES e-Working Paper*, 108. Retirado de http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP108_Lopes.pdf
- Lopes, P. (2013). *Literacia mediática e cidadania: Práticas e competências de adultos em formação na Grande Lisboa*. Tese de Doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal. Retirado de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38896>;
- Maia, K. (2003). *Approche comparative de la fonction de médiateur de presse dans les quotidiens brésiliens Folha de S. Paulo et français Le Monde*. Tese de doutoramento Universidade de Metz, Metz, França. Retirado de <http://www.theses.fr/2003METZ004L>;
- Marinoni, B. (2015). Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil. *Análise*, 13, 1-28. Retirado de <http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>.
- Martins, M. (2003). Por uma democracia a vir. A televisão de serviço público e a sociedade civil. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 9-12). Braga: Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais.
- McQuail D. (2003). *Teoria da comunicação de massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Moeller, D. (2009) *Media Literacy: Understanding the News*. Washington, D.C.: The Center for International Media Assistance (CIMA). Retirado de http://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/02/CIMA-Media_Literacy_Understanding_The_News-Report.pdf.
- Oliveira, M. (2013). Os media ao espelho: a experiência do ombudsman em Portugal e Espanha. In F. Paulino & L. Silva, M. (Eds.), *Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio* (pp. 165-181). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Pereira, S. (2000). A educação para os media hoje: Alguns princípios fundamentais. *Cadernos do Noroeste: Série de Comunicação*, 14, 669-674.
- Pereira, S., Pinto, M. & Moura, P. (2015). *Níveis de literacia mediática: Estudo exploratório com jovens do 12º ano*. Braga: Universidade do Minho.

- Pinto, M. (2003). Pensar e projectar o serviço público com a participação do público. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e Cidadania: Contributos para o Debate sobre o Serviço Público* (pp. 33-53). Braga: Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais.
- Pinto, M. (2003). Correntes da educação para os media em Portugal: Retrospectivas e horizontes em tempos de mudança. *Revista Iberoamericana de Educación*, 32, 119-143.
- Pinto, M., Pereira, S., Pereira, L. & Ferreira, T. (2011). *Educação para os media em Portugal – Experiências, actores e contextos*. Lisboa: Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- Richeri, G. (1994). *La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial.
- RTP (2016). *Provedor do Telespectador* (Relatório de Actividade 2015). Retirado de http://media.rtp.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/PT-Relatorio2015_Final.pdf.
- Thompson, J. B. (2001). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação em massa*. São Paulo: Editora Vozes.
- Vitorino, I. (Ed.) Pinheiro, A., Torres, C., Pereira, N., Anjos, S. & Coelho, S. (2011). *Relatório Final do Projeto de Monitoramento da Programação Infantil da EBC*. Universidade Federal do Ceará. Retirado de http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/relatorio_final_tv_brasil_grim_ufc.pdf.
- Wolton, D. (1997). *Pensar a comunicação*. Lisboa: Difel.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- CGI - Conselho Geral Independente da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., Linhas de Orientação Estratégica, 12 de Janeiro de 2015.
- Comissão Europeia (CE) (2009). Recomendação da Comissão sobre literacia mediática no ambiente digital para uma indústria audiovisual e de conteúdos mais competitiva e uma sociedade do conhecimento inclusiva. Recomendação 2009/625/CE de 20 de agosto.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão, 06 de março de 2015.
- Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro, República Portuguesa.
- Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, República Portuguesa.
- EBU, European Broadcasting Union (2012). Empowering Society (A Declaration on the Core Values of Public Service Media).

PROGRAMAS DE TV

- Nativos Digitais*. RTP. Portugal. Retirado de <http://www.rtp.pt/programa/tv/p26916>
- O público na TV*. TV Brasil. Brasil. Retirado de <http://tvbrasil.ebc.com.br/tags/o-publico-na-tv>
- Observatório da Imprensa*. TV Brasil. Brasil. Retirado de <http://tvbrasil.ebc.com.br/observatorio>
- Outro Olhar*. TV Brasil. Brasil. Retirado de <http://tvbrasil.ebc.com.br/outroolhar/episodio/outro-olhar-jornalismo-participativo-na-tv-brasil>

Ver TV. TV Brasil. Brasil. Retirado de <http://tvbrasil.etc.com.br/vertv>

Voz do Cidadão. RTP. Portugal. Retirado de <http://www.rtp.pt/programa/tv/p30350>

NOTAS BIOGRÁFICAS

Sara Pereira é Professora Associada no Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma Universidade. Doutorou-se em Estudos da Criança em 2004. Estudos das audiências, comunicação e cidadania e literacia para os media têm sido as suas principais áreas de docência. Desenvolve investigação sobre a relação das gerações jovens com os média e sobre literacia mediática. Atualmente é Diretora do Departamento de Ciências da Comunicação e Diretora do Mestrado em Comunicação, Cidadania e Educação.

Email: sarapereira@ics.uminho.pt

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade - ICS
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

Jairo Faria é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, professor voluntário da Faculdade de Comunicação da UnB. Co-coordena o Programa de Extensão de Ação Contínua Comunicação Comunitária e o Patrimônio Cultural e Natural de Planaltina. Pesquisador na área de Comunicação, com ênfase no estudo da Comunicação Comunitária, de Crítica da Mídia e de Políticas Públicas de Comunicação.

Email: jairofaria@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília
ICC Norte, Bloco A, subsolo
Brasília-DF, 70910-900, Brasil

Clarisse Pessôa é aluna no Programa Doutoral de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade do Minho. É investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade e assistente convidada para lecionar a disciplina de Estudos da Recepção no Departamento de Ciências da Comunicação, ICS, Universidade do Minho.

Email: clarisse.amp@gmail.com

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade - ICS
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

* **Submetido: 23-02-2016**

* **Aceite: 10-04-2016**

PUBLIC TELEVISION AND MEDIA LITERACY: THE ROLE OF TV OMBUDSMAN PROGRAMMES IN PORTUGAL AND BRAZIL

Sara Pereira, Jairo Faria & Clárisse Pessôa

Resumo

Is Media Literacy a dimension of the Public Service of the Media? Does public service television, in Portugal and in Brazil, contemplate Media Education in their policies and grids? Taking these questions as a departure and debating point, we have used sixteen editions of the ombudsman programmes of the public broadcasting companies of Brazil (Empresa Brasil de Comunicação – EBC) and Portugal (Rádio e Televisão de Portugal – RTP) as analysis *corpus*. In order to examine *O Público na TV* (The Public on TV) from EBC and *A Voz do Cidadão* (The Citizen's Voice) from RTP, we have used a set of analysis categories which will allow, among other aspects, to understand the contribution of these programmes to the promotion of Media Literacy of the societies where they are broadcast and of the public they will reach. Generally speaking, the results show that, by developing a role of mediation with the public/audiences, the Ombudsman plays an important role as a Literacy Agent for the Media towards those audiences, even though that role could be reinforced and could express, in a more direct and clear form, the objective of Media Literacy.

Palavras-chave

Media public service; ombudsmen; media literacy

INTRODUCTION

Considering the presence and importance that the media possess in the everyday life of the 21st century citizen, and that the use that people make of the media may influence their vision and action about and upon the world, the way they participate in the community and in the public sphere, as well as the way they exercise their rights as citizens (Pinto, 2003), several studies and authors have drawn attention to the importance of media education as a process which allows the development of skills towards the use, critical analysis and production of the media.

Media Education or Media Literacy has been considered a fundamental area for the exercise of citizenship. A number of institutions, amongst which are Unesco and the European Union, have put this area on their agendas, trying to draw attention to its social, educational and political importance. The relevance of this area is justifiable due to the importance of the media, both new and traditional, in contemporary society. Among the several roles played by the media, some stand: (1) its importance in the process of construction of culture, in the way that they permit, through the messages they convey, a reproduction of the social structure (Lopes, 2013). Through the media, people create a sense of the World they live in, and develop their identities and representations about

what surrounds them. (2) The work they do in the selection and hierarchization of information that they broadcast, that is, the work of construction of reality (Pereira, 2000).

This role leads us to the fact that media messages show us a reality that is engineered by the subjectivities inherent to the sociocultural and economic backgrounds of those who create them (Baccega, 2011); therefore, it is important that, when citizens use the media, they are aware that these show us a universe that is edited, redesigned and, up to a certain extent, manipulated (Baccega, 2011). (3) Their role as enhancers of social participation, namely through the creation of media content with resource to digital tools, thus enriching and broadening public discussion of social topics and problems which may otherwise remain silent or be presented only by the perspective of certain media companies.

Once faced with these roles, or functions, it is fundamental that the citizen knows how to critically read the media, so as to take advantage of their potentialities and to face the risks and challenges that may arise from them. Equally important is the awareness of individuals of their rights and duties of freedom of speech and communication, hence trying to build an individual and collective awareness to the matters of production, publishing and content sharing ethics (Buckingham, 2001; Moeller, 2009).

These are, therefore, the objectives of Media Literacy, synthesised by the European commission as “the ability to access the media, to understand and critically evaluate different aspects of the media and media content and to create communications in a variety of contexts” (Commission Recommendation of 20 August 2009).

Once we focus on this definition, we implicitly find four dimensions: access, understanding, assessment and creation. In what concerns access, it refers to the concern about and need to allow universal access to information and communication means and technologies, in such a way that all citizens have an opportunity to be a part of the multimedia reality in which we live (Lopes, 2011).

As for understanding and evaluation, these relate to our skills of critical and conscious use of the media, from the understanding of how to search, select and evaluate the surrounding information. These dimensions transcend the technical and instrumental matters of access, entering the domain of critical thinking, analysis and knowledge of the contents which circulate in the most diverse means of communication (Pinto, Pereira, Pereira & Ferreira, 2011). Finally, creation comprehends the creative, ethical and autonomous production skills of media content together with the citizens’ participation in the and through the different means (Pereira, Pinto & Moura, 2015). In this regard, Sonia Livingstone (2004) adds that people reach a deeper understanding of the media scenery in which we live when they have the experience of producing media contents themselves.

Several agents and contexts have been summoned to this work of promoting Media Education: family, parents, school, teachers, school and city libraries, town councils, civic associations and the media themselves. As far as these last are concerned, even though it is considered that the promotion of Media Literacy is/should be a role of all the means, no matter their public or private nature, the public service media are attributed

with a higher responsibility in this function, due to their commitment towards society and the values that they are to defend and promote.

In the next part we will approach the principles and values of public service media, trying to demonstrate how they intersect with the objectives of Media Literacy. This article defends that the public service media, by respecting and upholding their inherent principles, may be important agents of Media Education within the public. To support this perspective, we have analysed 16 editions of the programmes *O Público na TV*, from the EBC Ombudsman, and *A Voz do Cidadão*, from the RTP Ombudsman. Since these television programmes can be considered spaces for the promotion of Media Literacy by excellence, we have tried to analyse the contributions they offer on this level. Are the Ombudsman television programmes, in Brazil and in Portugal, means of Media Education? This is the question that guides this study and this article.

PUBLIC SERVICE MEDIA AND MEDIA LITERACY

Jo Bardoel and Gregory Ferrell Lowe stated in 2007, that “the core challenge facing public service broadcasting [PSB] today is the transition to public service media [PSM]” (Bardoel & Ferrell Lowe, 2007, p. 9). In effect, in a time characterized by multimedia communication networks, the concept of public service media defines the inherent ecology of communication and of the media better. The concern to revitalize the objectives and the mission of public service media in a multiplatform digital environment has nonetheless deleted the debate on its importance, viability and impact on society. The Finnish professor Gregory Ferrell Lowe stated, in the Conference given in the scope of the annual event *Knowledge Exchange*, organized by the *Media Intelligence Service* da European Broadcasting Union (EBU), that “In the media ecology of networked communications, the value of the public service sector is pointedly questioned, strenuously challenged and increasingly uncertain” (Ferrell Lowe, 2016, p. 6).

When gathering the contributions of several authors who have studied and discussed the value and values of the public service media, we could say that this discussion is traversed by topics such as role, objectives, principles, mission and functioning and the financial model. For example, in 1993, Blumer identified a set of six “vulnerable values” which should be protected within public television. These were: quality, diversity, cultural identity, distancing towards financing sources, integrity of civic communication and the well-being of children and adolescents (Blumler, 1993, pp. 57-58). In the same year, in a work published together with Hoffman-Riem, this academic attributes three types of functions to public television: cultural, political and social. In a publication from 1994, Giuseppe Richeri presented the objectives that should orient public television in the confrontation with the new reality brought about by private television: a) “to respond to the diversity of the public demand, offering quality programmes which are alternative to the stereotyped programming of private networks; b) “to promote innovation of programmes, languages and interaction with the public; c) “to represent cultural social and regional specificities which constitute the richness of the country; d) “to inform in a

balanced, plural and autonomous form about the main political, social and cultural public interest themes” (Richeri, 1994, p. 60). The author stated that these objectives synthesized others presented in all other proposals, which showed the convergence opinions existing in Europe about this matter. In order to reach these objectives, it would be fundamental that public service could count on public financing, while guaranteeing a high degree of independence face to government and maintaining an accountability process towards the public.

The French sociologist Dominique Wolton equally emphasised the social function of television, its fundamental role of social bond, as well as the cultural identity function. Wolton (1997) considered that television helped the elaboration of cultural frames of the contemporary society, being a place of cultural creation and a means of awareness to other forms of culture, thus playing a double function of openness to the world and of preservation of a national identity.

In McQuail’s perspective (2003, p. 158), “there has never been a consensual ‘theory’ of audio-visual public service”, considering that the low points of this ‘theory’ lay in two sources of stress: the necessary independence and accountability for the sums received and for the objectives reached; the relationship between the public interest goals and the desires of the audience in the vast market of the media. As McQuail (2003, p. 159) states, “without objectives of public interest there is no argumentation to continue, but without audiences the public service objectives really cannot be reached”.

In Portugal, the debate around public service, especially of television, occurs in the public space recurrently. In 2002, the proposals presented by the XV Constitutional Government, led by Durão Barroso, led to an intense debate on the matter on the streets and in the means of mass communication. It is in this follow-up that a group of researchers from the Communication and Society Research Centre gathers in the work *Televisão e Cidadania* (Pinto, 2003, p. 134) a set of recommendations and proposals which “should be regarded by those who think, decide and makes public service television”. Among other contributions, they emphasise the idea of “turning social life into the centre of gravity from which public service is thought, structured and materialised” and of “associating the citizens themselves to the idea of public television service, from its political definition to the ways it is materialized and to the assessment of the service rendered” (Martins, 2003, p. 12). The authors present a public service proposal “not only with the public, but from the public and with the public, that is, a television from and to citizenship” (Pinto, 2003, p. 47).

The contributions from these and other authors (Atkinson & Raboy, 1997; Richeri, 1994) are clear examples of how we have been trying to debate and rethink the objectives, forms and logics of intervention of the public service media. Even though these objectives may have some variants according to the traditions and priorities of each country, generally speaking the preoccupation is centred on the promotion of “public interest”, in the diversity (of contents, actors and publics) and in the culture, criteria which intend to be ruled by a quality service.

Those contributions also show that, independently of the time or the context in which this debate takes place, its essence remains practically unaltered. Looking at the

Declaration of the Core Values of Public Service Media proposed in 2012 by the Operating Eurovision and Euroradio (EBU, 2012), we understand that this proposal reaffirms a set of values already widely debated and proposed, which are:

- a) Universality: it aims to reach all segments of society, searching for inclusion and social cohesion. It reaffirms the importance of a plural expression of points of view and ideas, as well as the capacitation of audiences towards their participation in a democratic society.
- b) Independence, impartiality and autonomy from the political and economic powers, as well as other influences and ideologies, contributing to an informed citizenship.
- c) Excellence: working with high standards of integrity, professionalism and quality, trying to incentive good practices in the media industry and capacitating, preparing and enriching the public.
- d) Diversity: betting on the representation of different generations, cultures, religions, majorities and minorities, and promoting the plurality of programme genres and points of view thus contributing to create a more inclusive and less fragmented society.
- e) Accountability: through an open and transparent attitude which bets on the advertising of editorial criteria and which admits error correction, subjecting themselves to constant public and of the public scrutiny.
- f) Innovation: trying to be a driving force of creativity and innovation, investing in new formats and technologies and in the connectivity with the audiences, participating and shaping the digital future, serving the public (EBU, 2012, pp. 4-5).

The presentation of this core of values, as well as a brief summary of proposals and ideas of some authors who have studied the public service media (PSM), serves the purpose of finding a place for Media Literacy in those values and in the public service mission – is Media Literacy one of the areas in which PSM can present/offer a value which is public and for the public?

The promotion of Media Literacy has been on top of the Digital Agenda of the Operating Eurovision and Euroradio. In the publication entitled *Empowering citizenship through Media Literacy: the role of public service media*, the OEE tries to express its point of view about the central role that the PSM should play in the promotion of media and digital competences of all citizens. Considering that “understanding how to use the latest media technology and evaluate its content is fundamental to critical understanding and active participation, which are the basis of every democratic society” (EBU Viewpoint, 2012, p. 1), the OEE presents a set of principles for the promotion of Media Literacy by the PSM:

The challenge is to deliver quality PSM content to every section of society: to integrate communities, social groups and generations. Today’s digital world is not only for the privileged or media professionals; it enlightens and entertains the elderly and the young, migrants and those who may be socially disadvantaged or live with special needs. (EBU Viewpoint, 2012, p. 1)

In the Portuguese case, in the *Contract of Public Service Concession*, in the 2008 and 2015 versions, Media Education emerges in the article related to Specific Obligations of the Concessionaire, considering that “It is the Concessionaire’s duty, among

others: h) To participate in activities of Media Education, namely by guaranteeing the broadcast of programmes oriented towards this objective”¹. The Portuguese Radio Act (Lei n.º 54/2010 de 24 de dezembro) too, considers, in Article 49, that one of the specific obligations of the public service concessionaire is “f) To participate in activities of Media Education, namely the broadcast of programmes oriented towards this objective”.

Also, in the Strategic Guidelines for RTP², the Independent General Council (CGI, 2015) contemplates, in its Specific Strategic Guidelines, in the section *A company open to society and to the country*, an orientation related to Media Literacy:

35. In accordance with what the Television Act (art. 51, no. 2, l. f), the Radio Act (art. 49, no. 2, l. f) and the Concession Contract establish, and what the Operating Eurovision and Euroradio (OEE) and the European Commission stipulate, to promote media literacy, perceived as a critical training of publics, through an action programme which articulates what it already does (Teaching Portal, Ombudsman programmes, RTP Academy, participation in the Informal Media Literacy Programme, etc.) and what it might do in the future. (CGI, 2015, p. 9)

In both these public service media – television e radio – maybe the most expressive spaces of Media Education are the programmes of the respective Ombudsman – the Viewer’s Ombudsman on RTP, and the Listener’s Ombudsman on Antena 1 – which we will refer to in more detail in the next part.

As far as RTP is concerned, we may still name the programme *Nativos Digitais* (*Digital Natives*) broadcast by RTP between 2010 and 2012 and which is thus referred to in the company’s site: “the media cross the space of all social and political life of the country. But understanding where they come from and where they go to is an essential question of our time. RTP2, attentive to the public commitment of explaining which information society we are building, presents *Nativos Digitais*, a programme aiming to clarify the sharing of knowledge through all networks. Here you can find the protagonists, the companies, the specialists and the final consumers of this new contents cloud”. This programme allowed to deconstruct the world of the media, from the newest to the most traditional, approaching different types of contents: information, entertainment, fiction, publicity and media publics/audiences. This bet may have arisen to uphold to the Concession Contract previously referred to, which implicated the broadcasting of programmes oriented towards the objectives of Media Education.

Another public service project to highlight, this one from 2014 and of digital nature, has to do with the *Portal Ensina* (Teaching Portal), a platform that aims to allow “access to hundreds of RTP contents – of formative and pedagogic scope – meant for students of basic and secondary education, parents and teachers”. The portal provides a collection

¹ Obligation also established in the Television Act (art. 51, no. 2, l. f).

² These guidelines derive from article 8.º of the Radio and Television of Portugal Statutes (*Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A.*) published in attachment to Act 3/2014, July 9 (*Lei n.º 39/2014 de 9 de Julho*). That article stipulates that it is the Independent General Council’s role to define and publicly divulge RTP’s Guidelines, to which the process of choosing the administration council and of the respective strategic project for the company subordinate.

of videos, audios, infographic content and photos produced by the different RTP channels over the last eight decades, with a section totally dedicated to Media Education.

Although this Media Literacy offer from the Portuguese public service media may be commendable, it is a fact that this could go further and be more sustained. In effect, it should not resume to an ephemeral diary of programmes or services, it should instead be framed by a policy of Media Education promotion which is based on its various dimensions – access, content and production/participation analysis – and which had as main role to raise the levels of media literacy of its publics.

In the Brazilian case, the Empresa Brasil de Comunicação (EBC), instituted in 2008 by the Lei 11.652, de 7 de abril (Act 11.652 of April 7), has tried to develop in a context which has not been favourable to its success. Firstly, one should take into account the oligopoly background of private companies in which the Brazilian media society is immersed, as stated in the research published in November 2015 by *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social*. According to the study, this concentration occurs in three spheres: 1) by the private appropriacy of a public good; 2) by the market domain; and 3) by political-ideologic domination (Marinoni, 2015). Secondly, one can notice frailties related to its Independence and guarantee as a public communication company. According to Eugênio Bucci (2013), “it aims to do public, non-governmental communication, but it has not got there yet. Its legal conformation does not correspond to the one a real public communication company should have. What it lacks, essentially, is exactly this: independence” (Bucci, 2013, p. 127).

For the researchers Nelía Del Bianco, Carlos Eduardo Esch and Sonia Virgínia Moreira (2013), that perception derives from a “symbolic liability” linked to the image that people of the company as a state company:

The lack of trust of the citizen towards everything that is public, invariably associated to the state structures of government, is notorious. And the perception of what one has of what relates to the state is enhanced by daily experiences of the citizen [which are] marked by the different forms of social exclusion (lack of housing, health, education among others), besides the incapacity and inoperancy of the public administration in providing basic public services satisfactorily. The association between state and something evil also impregnate the vision of public broadcasting. (Esch & Moreira, 2013, pp. 70-71)

Moreover, recent conjunctural aspects have impaired EBC in what concerns its public function, since the participation and social control mechanisms of the company have been jeopardized by measures adopted by the ruling governments. The Act for the creation of EBC institutes two autonomous organs which allow the participation of the citizens in the company’s decisions: The Curator’s Council and the Ombudsman. The Curator’s Council is formed by representatives of civil society and has autonomy to determine the directives for the contents to be broadcast by the company, as well as to designate important names in the direction. A recent measure (*Medida Provisória 744/2016*

– Provisory Measure 744/2016) has extinguished, at least provisionally, EBC’s Curator Council, further fragilizing the public character of the institution. In the next point we will present aspects related to EBC’s Ombudsman.

Despite these difficulties, EBC, and especially the *TV Brasil* network, produce contents whose educational character is not usually seen in the higher rated Brazilian networks. Examples of this types of content are the programmes: *Ver TV* (Watching TV), which broadcasts diversified debates about the television content in Brazil; *Observatório da Imprensa* (Press Observatory), which critically analysis the action of the media in facts of public matter; and *Outro Olhar* (Another look) (<http://tvbrasil.ebc.com.br/outroolhar/episodio/outro-olhar-jornalismo-participativo-na-tv-brasil>), which stimulates independent producers to send videos of up to two minutes to be broadcast in the main news programme of the network. In addition, it calls attention its dedication to programming devoted to a child-juvenile audience. In a study from the Federal University of Ceará ordered by the EBC’s Curator’s Council, we can conclude that the network’s programmes of this type “show contents which are fundamental to the promotion of the integral development of children, highlighting the concrete possibility of handling formation and fun with balance” (Vitorino, 2011, p. 221).

THE OMBUDSMAN IN THE PUBLIC SERVICE MEDIA IN PORTUGAL AND BRAZIL

Ouvidor, Provedor, Médiateur, Garante, Defensor, among others. These are words used to denominate the professionals responsible for receiving opinions, accusations and suggestions from the citizens, working as means of accountability by the population. This position first appeared on Swedish public organs, 1809, named as *Ombudsman*, which may be translated by “that who represents”. The idea was replicated in several countries as form of *accountability* of the companies, especially in organizations related to the State³.

The western means of communication started to make use of this function after 1967, in the United States. The pioneers of type of initiative were most probably two newspapers from the town of Louisville, in the state of Kentucky. The *Louisville Courier-Journal* and the *Louisville Times* started to include a column dedicated to the *ombudsman*, which brought to public, in a commented way, questions raised by the readers about the content conveyed in previous editions of those newspapers. From then on, the idea of *ombudsman* column was implemented by some of the most important newspapers in the world, as it is the case of the northern American *The Washington Post* or of the Spanish *El País* (Maia, 2003).

In Brazil, Latin American pioneer in this type of initiatives, the *Folha de S. Paulo* was the first newspaper to adopt the *ombudsman* column, in 1989. This experience inspired other initiatives, as is the case of the newspaper *O Povo*, from Ceará, which adopted the figure in 1994. These two newspapers maintain until today their weekly *ombudsman* columns.

³ With the popularization of this type of activity, the different cultures started to conceptualize *ombudsman* in different forms. Thus, in Portugal, he is called *provedor*; in Brazil, it is common to refer to this professional as *ombudsman* or *listener*. The different forms of translating the word *ombudsman* may indicate the difficulty in establishing the functions and routines of this professional.

Still in the Brazilian context, the ombudsman experience in broadcasting means is limited to the public company. Created in 2008, the Empresa Brasil de Comunicação (EBC)⁴ possesses an Ombudsman service granted by the company creation act, which in its article no. 20 establishes that:

EBC will count on 1 (one) Ombudsman service, run by 1 (one) Ombudsman, whose role is to promote internal critical assessment of the programming produced or broadcast by it, in respect of the observance of the principles and objectives of the public broadcasting services, as well as to examine and opine about the complaints and reclamations from viewers and listeners referring to programming. (Brasil, 2008, art. 20)

The Ombudsman service receives diverse critics, suggestions, compliments and comments from the public from the eight radio stations, two television channels and from the news agency managed by the institution. These requests are registered and analysed in monthly, trimestral and yearly reports and the monitorization of the content is forwarded to the direction of the company in daily bulletins issued by the sector. Even though it is stated in the law (Brasil, 2008, art. 20), the production of Ombudsman service media spaces has not happened frequently. At present, the radio and television programmes are not broadcast and the Ombudsman Column, in *Agência Brasil* (Brazil's news agency) is only scarcely published.

The EBC's ombudsman service is in its fourth management. The first [seat] was occupied by the journalist, researcher and presenter of the programme *Ver TV* (Seeing everything) Laurindo Leal Filho, who had the responsibility to structure the first actions of the organ. The second term of the EBC's ombudsman service was occupied by Regina Lima, who brought changes to the structure of the service, organizing the production of reports and developing the radio and TV programmes as well as the Ombudsman column in *Agência Brasil*. The journalist Joseti Marques, who already played the role of assistant ombudsman, took over the place of General Ombudsman for EBC⁵ in 2014. The structure of the Ombudsman service is organized in the following manner: 1) Monitorization/Management of the Information: analysis of the contents broadcast on the radio and TV networks and in *Agência Brasil*; 2) [Customer] service which contemplates a) Serviço de Informação ao Cidadão (*Citizen Information Service*) (SIC), through which public information regarding the *Lei de Acesso a Informações Públicas* (Access to Public Information Act) (LAI) is granted; b) External [Customer] Service, referring to critics and suggestions from the public regarding the content broadcast by EBC; c) Internal [Customer] Service, [an] Internal Ombudsman service to attend to the requests of the EBC's professionals.

⁴ Created by Act 11.652 from April 7, 2008 (Lei n 11.652, de 7 de abril de 2008), EBC - *Empresa Brasil de Comunicação* is responsible for the management of the public service media in Brazil.

⁵ Besides the General Ombudsman, the team has another three assistant ombudsmen (one for each area of the company), a clerk who assists in the area of communication, to edit the bulletins and reports, a secretary and two trainees. The EBC's Ombudsman service team is presented in the company's webpage: <http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/ouvidoria/2012/08/equipe-ouvidoria>

In Portugal, the first ombudsman experience happens in 1992 in the sports newspaper *Record* “more or less accidentally and without continuity” (Oliveira, 2013, p. 173). As from 1990, the Readers’ Ombudsman is installed, even though not yet in a regular manner, in two Portuguese newspapers - *Diário de Notícias* and *Público*. In 1997, with the reappearance, in the *Diário de Notícias* newspaper, of the Ombudsman column (signed by the journalist Mário Mesquita), this activity gains some regularity in the Portuguese press (Oliveira, 2013). In the present year of 2016, only *Público* kept its Sunday edition of the Reader’s Ombudsman column. This column ended up being suspended in June this year, in the sequence of the death of Professor Paquete de Oliveira, who played the role of Ombudsman in that daily newspaper.

In the public services of Radio e Televisão de Portugal, the figure of Listener and Viewer’s Ombudsman was instituted by Lei n.º 2 de 14 de fevereiro de 2006⁶. According to this legal document, “the Listener’s Ombudsman and the Viewer’s Ombudsman are designated from among people of recognised professional merit, credibility and personal integrity whose activity in the last five years has been done in the area of communication” (Artigo 23.º-A); they are both indigitated by the Administration Board of the Rádio e Televisão de Portugal, the indigitated names being subject to the binding opinion of RTP’s Opinion Council. Still in accordance to the Law, it is the Listener’s Ombudsman and the Viewer’s Ombudsman’s role, whose terms last two years, once renewable (Artigo 23.º-B):

- a) “to receive and evaluate the pertinence of complaints and suggestions from listeners and viewers about the contents broadcast and the respective form of presentation by the radio and television public services”; b) “to give opinions about the complaints and suggestions received, directing them to the administration organs and to others to whom they are directed”; c) “to enquire and form conclusions about the adopted criteria and the methods used in the elaboration and presentation of the programmes and information broadcast by the radio and television public services”; d) “to give listeners and viewers their opinions about the contents broadcast by the radio and television public services”; e) to ensure the edition, in the main programme services, of a weekly programme about matters of their jurisdiction, with the minimum duration of fifteen minutes, to be broadcast at an appropriate time”; f) “to elaborate a yearly report about their activity (Artigo 23º - D).

On April 18 2006, José Manuel Paquete de Oliveira and José Nuno Martins were the first public figures to take possession as Viewer’s Ombudsman and Listener’s Ombudsman, respectively. As far as the Television is concerned, Paquete de Oliveira gives place, in 2011, to José Carlos Abrantes, who had taken on the role of Reader’s Ombudsman for

⁶ The Statute of the Ombudsman is included in Chapter V of Law No. 8/2007, February 14, which restructured the Public Radio and Television service.

Diário de Notícias, being succeeded, in 2103, by the journalist Jaime Fernandes⁷. On the Radio, the journalist Adelino Gomes, who succeeds José Nuno Martins, takes on the role in 2008, giving it to Mário Figueiredo in 2010. In 2012, Paula Cordeiro is designated the Listener's Ombudsman, function that she still exercised until July 2016, date on which his second term expired⁸.

Voz do cidadão (The Citizen's Voice) and *Em nome do ouvinte* (In the name of the Listener) are, respectively, the names of the Viewer's Ombudsman and the Listener's Ombudsman programmes, weekly broadcast on the public television and radio of Portugal⁹.

The experiences above mentioned, referring to the Brazilian and Portuguese context, to which we could join those of other countries, show possibilities and challenges for the development of ombudsman service in broadcasting means. Firstly, one should take into account the specificity of this work. Compared to a press ombudsman, the profession who works on television and radio should take into account not only aspects related to the journalistic content, but also those of an entertainment nature. Besides all this, the person undertaking this job must also consider the amount of content transmitted, the 24 hour monitoring of daily programmes which are usually broadcast – in contraposition to the pages daily printed by newspapers.

METHODS

For the production of this article, we analysed editions of EBC's and RTP's Ombudsman television programmes. The content analysis of those productions allowed an approach to the contents broadcast at a certain period, allowing us to verify in which manners those programmes are spaces of promotion of Media Education.

The investigation tries to pursue a line anchored in the Profundity Hermeneutics, methodology developed mainly by John B. Thompson and described in the book *Ideologia e cultura moderna* (2011). That approach comprehends that interpretation is an intrinsic in the study of symbolic forms, understood as products deriving from social phenomena. In this sense, the ombudsman television programmes of the public broadcasting networks of Brazil and Portugal would be inserted in a historic context of symbolic production.

In this work, we exercised the second analytical phase proposed by Thompson for the interpretation of social phenomena, which is characterized as a formal or discursive analysis of symbolic forms, here represented by the media television spaces of the ombudsman services. The content analysis, in this context, arises as a method which allows the observation of qualitative and quantitative elements of those products, which permits an objective and subjective interpretation according to our proposal. Therefore, in a first moment, we set categories linked to the questions we wanted to analyse, according to the following table.

⁷ Role unexpectedly interrupted by his death on October 27 2016.

⁸ At the time of writing this new provider was not yet designated.

⁹ The programme *Voz do Cidadão* was suspended upon the death of the Ombudsman Jaime Fernandes; we are presently waiting for a new indigitation from the company's administration board.

CATEGORY	ORIENTATION QUESTIONS
Metalanguage	Does the programme mention and analyse the action of the media? In what way?
Media criticism	Is there a critical debate in the content or just a company marketing? What justifies that?
Relevance of the sources	Are the sources interviewed in the programme diversified and relevant for the debate of the topic in discussion?
Media Literacy	Is the information broadcast so as to stimulate the look at critical analysis of the viewer about the contents he/she sees on television?

Table 1: Analysis categories of the editions of the programmes *O Público na TV* and *Voz do Cidadão*

Using as point of departure the editions of both programmes, it was necessary to make a time cut in the selection of the editions to be analysed. In this matter, we faced a challenge, since the programme *O Público na TV*, from the EBC's ombudsman, was broadcast for little over two years, between 2011 and 2013, while the programme *Voz do Cidadão*, from the RTP's ombudsman, which initiated in 2007, is still broadcast. For this reason, we chose to analyse editions broadcast in two months of the year 2013, thus the sample is formed by 16 programmes – eight from EBC and eight from RTP.

The programmes broadcast in the months of April and October were chosen as they were situated in the middle of the semesters, guaranteeing, in principle, a lesser risk of being subject to any transition phase (holidays, changes in the programming grid and/or alteration in the term of the ombudsman).

In the case of EBC, the sample contemplated editions which made trimestral balances – in April, of the first trimester, and October, of the third trimester. In the case of RTP, the terms of two different ombudsmen were contemplated - the programmes of April were presented by José Carlos Abrantes and the ones from October by Jaime Fernandes.

The programmes analysed are referred to in Tables 2 and 3.

ANALYSED EDITIONS OF O PÚBLICO NA TV		
EDITION	DATE OF BROADCAST	THEME
079	04/04/2013	Interview with Veet Vivarta – influence of the media in children and adolescents' socialization
080	11/04/2013	Noone likes to be edited
081	18/04/2013	Balance of trimester 1/2013
082	24/04/2013	Accessibility – how public TV serves the population and how the professionals guarantee its access
103	10/10/2013	Interview with Isabella Henriques
104	17/10/2013	Balance of trimester 3/2013
105	24/10/2013	Interview with Eurico Tavares
106	31/10/2013	Communication Cuts

Table 2: Analysed editions of the programme *O Público na TV*

ANALYSED EDITIONS OF VOZ DO CIDADÃO		
EDITION	DATE OF BROADCAST	THEME
	06/04/2013	Commemorative edition of the Day of the Radio on the show '5 para Meia-Noite' (5 [minutes] to midnight)
	13/04/2013	Election of the Pope
	20/04/2013	Politicians as politics commentators
	27/04/2013	Commemoration of the day of the Press; Programme 'Uma Semana com os Media' (A week with the media); Farewell of the Ombudsman (Balance)
	05/10/2013	RTP's Audiences
	12/10/2013	How the ERC and the Opinion Council from RTP work
	19/10/2013	Error in a question of the show 'Quem quer ser Milionário' (Who wants to be a millionaire); Covering of the municipal elections
	26/10/2013	Critics to a show "O País Pergunta" (The country asks), where the Prime-minister was the first guest

Table 3: Analysed editions of the programme *Voz do Cidadão*

With the *corpus* for the analysis in hands, we built a grid with a set of topics/questions to proceed with the analysis of the programmes, having as base the categories previously presented. The filling in of the grid for each programme allowed us to obtain a general sight of each edition at stake. The topics contemplated objective and subjective information. The objective fields comprehended technical and identification information – such as the duration of each segment, the topic presented, the number of the edition and the date of broadcast. The subjective fields registered the perceptions of the authors about the description of the contents and their objectives.

The table below presents that set of topics/questions.

TOPICS/QUESTIONS UNDER ANALYSIS
Programme
Edition
Date of broadcast
Theme
Duration (per segment and total)
Summary
Does the programme talk about and analyse the action of the media? In what way?
Is there a critical debate in the content or just company marketing? What justifies that?
Are the sources interviewed in the programme diversified and relevant for the debate of the raised topic?
Is the information transmitted in such a way that they stimulate a critical look and analysis of the viewer about the contents he/she watches on television?

Table 4: Topics/questions under analysis in the editions of the programmes *O Público na TV* and *Voz do Cidadão*

The next parts will present the results and conclusions deriving from this analysis.

O PÚBLICO NA TV FROM EBC AND VOZ DO CIDADÃO FROM RTP: WHAT CONTRIBUTION TO MEDIA EDUCATION?

In this part, we will present the quantitative and qualitative analysis to the 16 editions of the programmes *O Público na TV* and *Voz do Cidadão*. According to the fore mentioned criteria, we intend to determine whether or not these programmes from the public networks of the two countries contribute to the critical formation of the viewers.

a) Metalanguage

This category aims to verify the way the analysed editions approach the media. Four main focuses of approach were identified in the programmes: 1) specific analysis about the programming contents; 2) debate or interview about themes related to the media; 3) institutional information; 4) balance of the ombudsman service activities.

The research showed that the programmes *O Público na TV* and *Voz do Cidadão* deal with matters related to the media differently. That difference is a result of the format which the programmes showed in the analysed period. The EBC's programme resorted to debates and interviews with specialists on matters related to the media, made in two editions a balance of the ombudsman service activities and made a programme with institutional information about services paid by the public company. As for the RTP's programme, it focussed on specific conflict resolution related to contents broadcast in the programming of the networks (mainly RTP1), but it also made some editions which resorted to debates and interviews with specialists to present matters related to the media.

The editions of *O Público na TV* approached the following themes: the influence of the media in children and adolescents' socialization; the risks and challenges of editing on television; a accessibility on public TV; child publicity; right to response; right to communication; media and reality construction; communication and democracy; political cover; press credibility; the place of TV on society; image discourse; television production for youth; critical reading of the media; media and social representations; journalism and manifestations; multiple narratives.

The editions of *Voz do Cidadão* versed the following matters: publicity to *Rádio Comercial* [(a private radio station)] in programmes of the public network; television covering of the election of the Pope; politicians as politics commentators; freedom of press; media literacy; audiences of the public TV network; scrutiny organs of the public TV network; errors and quiz shows; plurality in the participation of politicians in public TV network; programmes.

The table below shows the number of editions of each programme which approach the afore mentioned aspects.

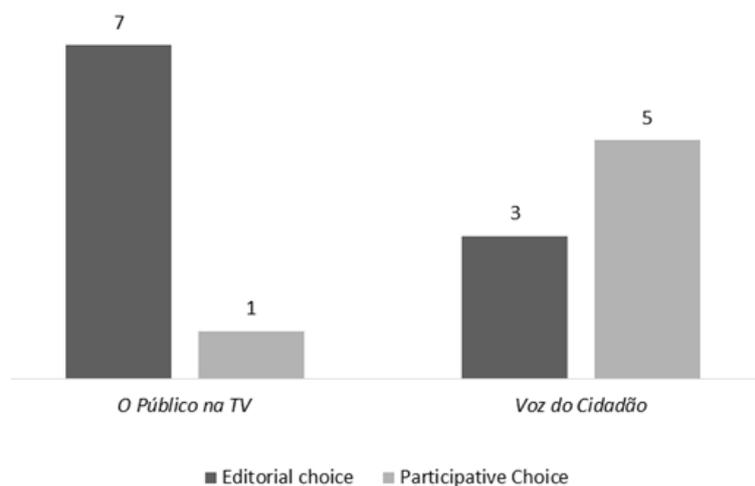
	PROGRAMMING CONTENTS	DEBATE OR INTERVIEW	INSITUTIONAL INFORMATION	ACTIVITY BALANCE
<i>O Público na TV</i>	0	6	1	2
<i>Voz do Cidadão</i>	5	4	0	0

Table 5: Forms of approach of topics related to media in the programmes *O Público na TV* and *Voz do Cidadão*

b) Participation of the public in the choice of the theme

In this category we evaluated the degree of participation of the public in the choice of the themes presented in the 16 analysed editions. For that, we divided the sample into editions which had as theme matters incentivized by request of the public (participative choice) and editions which had themes defined by the programme production teams, regardless of the public's request (editorial choice).

We understand, from this analysis, a difference between the choices made by the teams of the Portuguese and of the Brazilian programmes. In general, the editions of *Voz do Cidadão* invested on themes based on the viewers' requests, while the programme *O Público na TV* used more of an editorial choice, devoting to matters not directly bound to the public's request.



Graph 1: Participation of the public in the choice of the theme

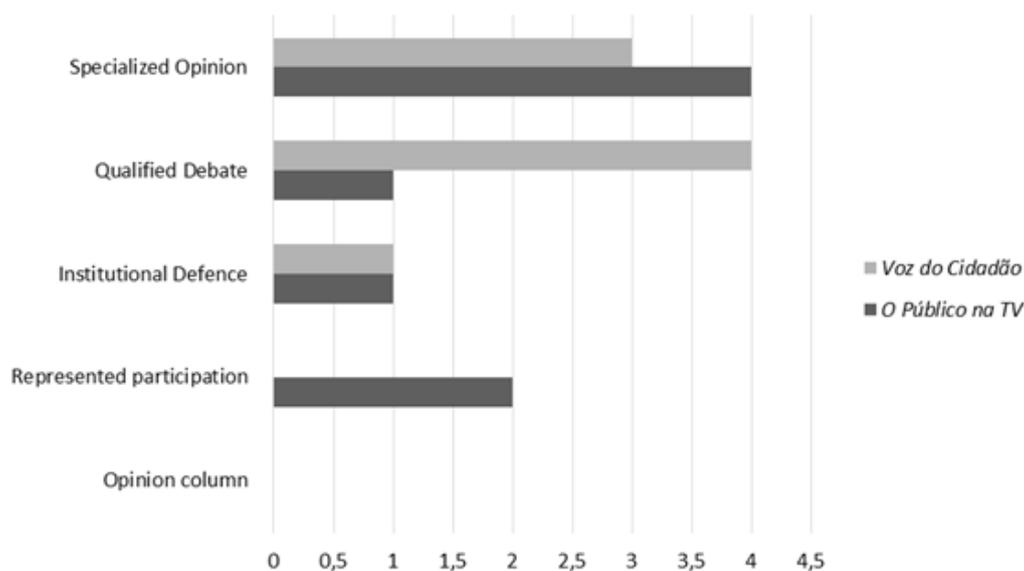
c) Critical Tone

A third assessment dealt with the plurality of the debates proposed in the analysed editions. That critical tone of the content was assessed taking into consideration five forms of approach: 1) Opinion Column, when there is solely the opinion of the Ombudsman; 2) Represented Participation, when the predominance of the public's opinion is observed; 3) Institutional Defence, when there is predominance of the opinions of the company's professionals; 4) Qualified Debate, when there is a balance between the presented opinions; and 5) Specialized Opinion, when the vision of specialists on the matter is predominant or exclusive.

In what concerns this matter of the analysis, we observed that none of the analysed editions led themselves through the Opinion Column approach. That means that the ombudsmen justified the contents of the programme with the opinions of diverse types of sources, and not only on their own. Nevertheless, we can see that the presenters' opinions (who are, in both cases, the ombudsmen themselves) is used and emphasised, especially in the editions of *Voz do Cidadão*, where both the ombudsman José

Carlos Abrantes (responsible for the April editions) and Jaime Fernandes (responsible for the October editions) present their conclusions and personal opinions on the matter at the end of the programme. The ombudsman Regina Lima (responsible for the EBC programme) left her opinion in a more institutionalized and less personal form in the editions of *O Público na TV*.

In relation to more general data, in the EBC programme, the opinions of specialists on matters related to the media were more present in the content, since a large part of the analysed editions was exclusively devoted to interviews with a specialist. When it comes to the RTP editions, however, we can perceive a more plural debate, since there was quite a balanced representation of the public, RTP's professionals and specialists in matters related to the media.



Graph 2: Critical tone in both programmes

d) Sources

The data regarding the sources represented in the programmes editions contemplate the previously mentioned information. We identified direct and indirect sources, which were categorized as: 1) participant public; 2) company's professional; 3) specialist; non-participant public; other source category involved in the matter.

The analysis showed that, both in the editions of *O Público na TV* and of *Voz do Cidadão*, most of the analysed editions had four or more direct sources represented, the company's professionals and specialists in matters related to the media representing most interviewees. In the case of *O Público na TV*, what stands is the large amount of non-participant public, heard through means of the resource "fala povo" ("the public speaks") in which bypassers are approached in the street to give their opinion on some matter dealt with in the programme. In *Voz do cidadão* we can perceive an expressive presence of the company's professionals on interviews, especially of RTP's programming and information directors.

As to indirect sources, quoted by means of transcription of speeches or messages sent, we can see that the EBC programme used this resource in order to represent the participant public more than the RTP programme.

e) Media Literacy

Finally, a last analysis criterion assessed whether or not the programmes stimulate the media literacy of their viewers. This category is based on the way the analysed editions were didactic when calling viewers to reflect on matters related to the media.

We concluded that both *O Público na TV* and *Voz do Cidadão* are programmes which contribute for Media Literacy, either directly, explicitly stimulating Media Education by inviting the viewers to scrutinize the television programming, or indirectly, through means of approaching different themes related to media criticism. We did not identify any edition which did not stimulate in the viewers a media scrutiny.

FINAL CONSIDERATIONS

The Media Ombudsman, in the specific case of this work, the Television Ombudsman, undoubtedly represents a strategic area of public service television as far as citizenship and media literacy promotion of the public are concerned, even though the place they occupy in the workings of the public companies RTP and EBC is not always given enough relevance or visibility. In fact, the role of the ombudsman is currently going through a critical moment and some instability in the eyes of those companies. On EBC, the programme has not been produced since 2013 due to a lack of professional human resources, according to the current Ombudsman; on RTP, the unexpected death of the journalist who had that function, led to the suspension of the weekly broadcast of the programme, while we wait for the indigitation of a new ombudsman.

However the difficulties they face, and which are also the result of the political and economic conjuncture of the two countries, the Ombudsman constitutes a value in public service television, contributing to the companies to which this service is attributed to comply with some of the functions and principles which are attributed to them. The promotion of a social responsibility culture in the DNA of the companies and among their professionals; the broader dialogue with the public; the critical reflexivity which it may stimulate, both in the part of the professionals and on the audiences; and the promotion of a larger and better public scrutiny, are some of the principles that these instances may lead to. As seen earlier, these are also some of the values that the Operating Eurovision and Euroradio defends for a media public service closer to citizens.

In what concerns the presented study, the results highlight that Media Literacy is undoubtedly a dimension contemplated by the ombudsman programmes, both in Brazil and in Portugal, even though not directly or explicitly. The approach and debate of topics related to the media, particularly with television, and the analysis of matters often proposed by the public itself, allow viewers a better understanding of those matters, permitting them to develop a more critical and enlightened look of the world of the media, both

on the level of information and entertainment. The resource of specialized sources of information helped give credibility to the contents debated, thus contributing for a bigger plurality of actors and voices.

With this analysis, somehow quite positive, about the role and the work of these instances in the promotion of Media Literacy of the public, we are not defending that there may not be a higher stake and a higher investment on this level. Either through specific programmes dedicated to the area of Media Literacy, as happened in one of RTP's editions, either through a more explicit treatment of its objectives, the work done also points to the necessity of Media Literacy to assume itself as a clearer and more straightforward objective of the work of the Ombudsman. The extension to digital platforms and the creation of a higher involvement with the public, stimulating its participation, involving it in debates about current matters and furnishing it with instruments which allow a more critical, informed and enlightened reading of the mediatic system, are areas worthy of a higher attention and a bigger investment from the Ombudsman. ✍

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Atkinson, D. & Raboy, M. (Eds.) (1997). *Public service broadcasting: the challenges for the twenty-first Century*. Paris: Unesco.
- Baccega, M. (2011). Desafios culturais: da comunicação à educomunicação. In A. Citelli & M. Costa (Eds.), *Educomunicação: construindo uma nova área de conhecimento* (pp. 55-70). São Paulo: Paulinas.
- Bardoel, J. & Ferrell Lowe, G. (2007). *From public service broadcasting to public service media*. Göteborg: Nordicom.
- Bianco, N., Esch, E. & Moreira, S. (2013). Observatório da radiodifusão pública na América Latina: balanço de um ano de atuação. *Revista Eptic Online*, 15(2), 58-73. Retrieved from <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/940/812>.
- Blumler, J. & Hoffmann-Riem, W. (1993). Nuevas funciones para la televisión pública. In J. Blumler (Ed.), *Television e interes público* (pp. 257-275). Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Blumler, J. (1993). Valores vulnerables en juego. In J. Blumler (Ed.), *Television e interes público* (pp. 39-63). Barcelona: Bosch Casa Editorial.
- Bucci, E. (2013). Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Revista Eptic Online*, 15(2), 121-136. Retrieved from <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/944/816>.
- Buckingham, D. (2001). *Media Education: a global strategy for development* (Policy Paper prepared for Unesco Sector of Communication and Information). Retrieved from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5681&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Costa, T. (1991). *O relógio de Pascal: A experiência do primeiro ombudsman da imprensa brasileira*. São Paulo: Siciliano.
- EBU Viewpoint (2012). *Empowering citizenship through media literacy: the role of public service media*. Switzerland: EBU – European Broadcasting Union.
- Gregory, G. (2016). *PSM in the 21st century: What value and which values?* Switzerland: EBU - European Broadcasting Union.

- Jo, J. & Gregory, G. (2007). From public service broadcasting to public service media: The core challenge. In G. Gregory & J. Jo (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 9-26). Göteborg: Nordicom, Göteborg University.
- Livingstone, S. (2004). *What is media literacy?* Retrieved from [http://eprints.lse.ac.uk/1027/1/What_is_media_literacy_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/1027/1/What_is_media_literacy_(LSERO).pdf)
- Lopes, P. (2011). Educação para os media nas sociedades multimediáticas. *CIES e-Working Paper*, 108. Retrieved from http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP108_Lopes.pdf
- Lopes, P. (2013). *Literacia mediática e cidadania: Práticas e competências de adultos em formação na Grande Lisboa*. Tese de Doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal. Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38896>.
- Maia, K. (2003). *Approche comparative de la fonction de médiateur de presse dans les quotidiens brésiliens Folha de S. Paulo et français Le Monde*. Tese de doutoramento Universidade de Metz, Metz, França. Retrieved from <http://www.theses.fr/2003METZ004L>.
- Marinoni, B. (2015). Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil. *Análise*, 13, 1-28. Retrieved from <http://intervenozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>.
- Martins, M. (2003). Por uma democracia a vir. A televisão de serviço público e a sociedade civil. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: Contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 9-12). Braga: CECS.
- McQuail D. (2003). *Teoria da comunicação de massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Moeller, D. (2009). *Media literacy: Understanding the news*. Washington, D.C.: The Center for International Media Assistance (CIMA). Retrieved from http://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/02/CIMA-Media_Literacy_Understanding_The_News-Report.pdf.
- Oliveira, M. (2013). Os média ao espelho: a experiência do ombudsman em Portugal e Espanha. In F. Paulino & L. Silva, M. (Eds.), *Comunicação pública em debate: Ouvidoria e rádio* (165-181). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Pereira, S. (2000). A educação para os media hoje: alguns princípios fundamentais. *Cadernos do Noroeste: Série de Comunicação*, 14, 669-674.
- Pereira, S., Pinto, M. & Moura, P. (2015). *Níveis de literacia mediática: Estudo exploratório com jovens do 12º ano*. Braga: Universidade do Minho.
- Pinto, M. (2003). Pensar e projectar o serviço público com a participação do público. In M. Pinto (Ed.), *Televisão e cidadania: Contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 33-53). Braga: CECS.
- Pinto, M. (2003). Correntes da educação para os media em Portugal: Retrospectivas e horizontes em tempos de mudança. *Revista Iberoamericana de Educación*, 32, 119-143.
- Pinto, M., Pereira, S., Pereira, L. & Ferreira, T. D. (2011). *Educação para os media em Portugal – Experiências, actores e contextos*. Lisboa: Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- Richeri, G. (1994). *La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial.
- RTP (2016). *Provedor do Telespectador* (Relatório de Actividade 2015). Retrieved from http://media.rtp.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/PT-Relatorio2015_Final.pdf.

Thompson, J. B. (2011). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação em massa*. São Paulo: Editora Vozes.

Vitorino, I. (Ed.) Pinheiro, A., Torres, C., Pereira, N., Anjos, S. & Coelho, S. (2011). *Relatório Final do Projeto de Monitoramento da Programação Infantil da EBC*. Universidade Federal do Ceará. Retrieved from http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/relatorio_final_tv_brasil_grim_ufc.pdf.

Wolton, D. (1997). *Pensar a comunicação*. Lisboa: Difel.

OTHER REFERENCES

CGI - Conselho Geral Independente da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., Linhas de Orientação Estratégica, 12 de Janeiro de 2015.

Comissão Europeia (CE) (2009). *Recomendação da Comissão sobre literacia mediática no ambiente digital para uma indústria audiovisual e de conteúdos mais competitiva e uma sociedade do conhecimento inclusiva*. Recomendação 2009/625/CE de 20 de agosto.

Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão, 06 de março de 2015.

EBC, Empresa Brasileira de Comunicação (2016). *Relatório Anual da Ouvidoria 2015*.

EBU, European Broadcasting Union (2012). *Empowering society (A declaration on the core values of public service media)*.

Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro, República Portuguesa.

Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, República Portuguesa.

TV SHOWS

Nativos Digitais. RTP. Portugal. Retrieved from <http://www.rtp.pt/programa/tv/p26916>

O público na TV. TV Brasil. Brasil. Retrieved from <http://tvbrasil.ebc.com.br/tags/o-publico-na-tv>

Observatório da Imprensa. TV Brasil. Brasil. Retrieved from <http://tvbrasil.ebc.com.br/observatorio>

Outro Olhar. TV Brasil. Brasil. Retrieved from <http://tvbrasil.ebc.com.br/outroolhar/episodio/outro-olhar-jornalismo-participativo-na-tv-brasil>

Ver TV. TV Brasil. Brasil. Retrieved from <http://tvbrasil.ebc.com.br/vertv>

Voz do Cidadão. RTP. Portugal. Retrieved from <http://www.rtp.pt/programa/tv/p30350>

BIOGRAPHICAL NOTES

Sara Pereira is an Associate Professor at the Communication Sciences Department and a researcher at the Communication and Society Research Centre of Universidade do Minho, Portugal. She holds a PhD in Children's Studies and she is specialized in Audience Research, Media Literacy and Communication and Citizenship. She is currently the

head of the Communications Sciences Department and the head of the Communication, Citizenship and Education post-graduate Programme.

Email: sarapereira@ics.uminho.pt

Universidade do Minho - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

Jairo Faria is a PhD candidate at the Communication post-graduate programme of Universidade de Brasília (UnB). He is a volunteer lecturer at the Communication Faculty of UnB and jointly coordinates the Community Communication and Cultural and Natural Heritage of Planaltina university extension programme. His research interests range from Community Communication to Media Criticism and Public Communication Policies.

Email: jairofaria@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília

ICC Norte, Bloco A, subsolo

70910-900 Brasília-DF, Brazil

Clarisse Pessôa is a PhD candidate at the Communication Sciences doctoral programme of Universidade do Minho, Portugal, and also a researcher at the Communication and Society Research Centre. She has lectured Reception Studies in the Communication Sciences Department.

Email: clarisse.amp@gmail.com

Universidade do Minho - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

* **Submitted: 23-02-2016**

* **Accepted: 10-04-2016**

O CIDADÃO ENQUANTO FONTE DE INFORMAÇÃO: O CASO DO JORNAL DA TARDE, DA RTP

Inês Mendes & Raquel Martins

Resumo

Essenciais à produção noticiosa, as fontes de informação são complexas e providenciam um caso de análise relevante. Até porque, sem elas, o trabalho dos jornalistas seria quase impossível de desempenhar, tendo em conta que as fontes são capazes de reforçar e atribuir credibilidade à peça noticiosa. Num quadro de crescente valorização da participação do cidadão nos serviços públicos audiovisuais, e refletindo sobre a importância das fontes de informação, este trabalho procura perceber que tipo de representação e destaque é dado ao cidadão no serviço público televisivo português. Para além de procurar perceber qual a presença do cidadão no *Jornal da Tarde*, da RTP, pretende-se fazer uma ponte entre o papel do serviço público de televisão português e a necessidade, ou não, de recorrer a vozes não oficiais para suportar a credibilidade e até veracidade do tema em questão. Que temas recorrem, mais vezes, à voz do cidadão e que testemunhos são mais procurados pela RTP são alguns dos pontos investigados. Para isso, foi feita uma análise de conteúdo a 21 emissões do *Jornal da Tarde* da RTP, de forma a identificar as peças que continham a voz do cidadão e encontrar respostas para as questões apresentadas.

Palavras-chave

Cidadão; serviço público; fontes de informação; género

INTRODUÇÃO

Refletindo sobre a importância do cidadão no exercício do trabalho jornalístico e reconhecendo a necessidade de analisar a sua presença nos espaços de informação televisivos, pretende-se, neste estudo, perceber que papel tem o cidadão na informação do serviço público. Cruzando as perspectivas das fontes de informação com o papel do serviço público, quer-se compreender até que ponto é o cidadão preponderante na informação jornalística e que tipo de mais-valias traz para a perceção de um determinado assunto.

As fontes de informação são um trunfo para os jornalistas, tendo em conta que não se faz jornalismo sem fontes. Elas dão, acima de tudo, informação, independentemente do tipo de testemunho que prestam. Os cidadãos são espectadores dos noticiários, mas vão-se assumindo, também, como fontes de informação, tendo em conta que, quase sempre, são eles as testemunhas oculares ou protagonistas em determinados acontecimentos. Fica clara, portanto, a importância enquanto fontes. Mas os cidadãos são, também, o centro da democracia. Eles são os principais destinatários das políticas públicas, e a sua participação é uma das tónicas dos regimes democráticos. Esta tónica torna-se ainda mais importante num momento em que é necessário voltar a aproximar as pessoas da democracia, a legitimar este regime político, tendo em conta o afastamento

progressivo que se tem vindo a verificar, por exemplo, com as elevadas abstenções nas eleições dos últimos anos. Ao mesmo tempo, as obrigações de pluralidade e cidadania do serviço público vêm levantar questões sobre a necessidade, ou não, de recorrer aos cidadãos. Enquanto canal de serviço público, tem a RTP o dever de dar ‘alta voz’ aos cidadãos?

Assim sendo, reconhecendo a importância do cidadão no contexto noticioso, pretende perceber-se como estão presentes e, ao mesmo tempo, o que fazem os cidadãos na informação televisiva. Portanto, a questão de partida que se coloca e que este estudo tem por objetivo esclarecer é: “Qual a dimensão da presença do cidadão no *Jornal da Tarde* da RTP e qual o papel que lhe é atribuído?”

Posto isto, fez-se uma análise ao *Jornal da Tarde*, da RTP, durante três semanas distintas, prestando atenção ao cidadão e, sobretudo, à forma como ele aparece enquanto fonte de informação. Quem é, qual o seu papel e o que diz são pontos sobre os quais se vai refletir.

FONTES DE INFORMAÇÃO

São um tópico muito estudado na área do Jornalismo, e indispensável ao desempenho da profissão, ajudando a credibilizar o trabalho que o jornalista desenvolve. Mas, afinal, quem são as fontes de informação?

As fontes são pessoas, são grupos, são instituições sociais ou são vestígios – falas, documentos, dados – por aqueles preparados, construídos, deixados. As fontes remetem para posições e relações sociais, para interesses e pontos de vista, para quadros espaço-temporalmente situados. Em suma, as fontes a que os jornalistas recorrem ou que procuram os jornalistas são entidades interessadas, quer dizer, estão implicadas e desenvolvem a sua actividade a partir de estratégias e com tácticas bem determinadas. (Pinto, 2000, p. 278)

Cruciais na prática jornalística, as fontes de informação são os trunfos do jornalista no momento de divulgar informação. São, afinal, “uma instância incontornável do processo informativo que impõe quotidianamente aos jornalistas renovados obstáculos” (Lopes, 2000, p. 340). A relação entre os jornalistas e as fontes é, sobretudo, uma relação negociada entre ambas as partes. Berkowitz afirma que os jornalistas e as fontes “esperam atingir os seus objetivos e manter o seu *status* organizacional e social” (Berkowitz, 2009, p. 103).

Para os jornalistas, as fontes de informação representam, antes de mais, o cerne da informação. Querem informação inédita, confirmações ou desmentidos, esclarecimentos, ideias, debates, recomendações e, acima de tudo, credibilidade e legitimidade (Pinto, 2000).

Face a este interesse nas fontes de informação e reconhecida a sua extrema importância no exercício da atividade jornalística, os profissionais têm, inclusive, salvaguardado

o direito de recorrer a elas. No estatuto do jornalista, artigo 6º, alínea b), é assegurada a liberdade ao jornalista de acesso às fontes de informação.

Os órgãos da Administração Pública e as empresas que, de alguma forma, prosigam interesse público salvaguardam este direito de acesso às fontes de informação aos jornalistas. Se for recusada por estes o acesso às fontes, “podem ser utilizados os meios administrativos ou contenciosos” contra eles (ponto 4 do artigo 8º do Estatuto do Jornalista).

Ainda assim, ao mesmo tempo que são reconhecidos direitos aos jornalistas, são-lhes impostas algumas obrigações:

Tratar todos os intervenientes dos acontecimentos de igual forma, não procurar informações com o objectivo de devassar gratuitamente a vida privada em nome de um sensacionalismo cada vez mais em voga, identificar sempre quem nos fornece informação, respeitar o princípio do contraditório. (Lopes, 2000, p. 340)

Além disso, embora o jornalista possa optar por não identificar as suas fontes, tendo em conta o direito ao segredo profissional, está previsto na lei que um juiz possa obrigar a essa revelação se se concluir a “ilegitimidade da escusa” (ponto 2 do artigo 135.º do Código de Processo Penal).

Existem várias categorizações das fontes. Aldo Schmitz fala em fontes oficiais, empresarial, institucional, individual, testemunhal, especializada e de referência. No entanto, aquela que aqui vamos querer explorar é a que considera o comum cidadão enquanto fonte noticiosa. Segundo este autor, “a fonte individual representa a si mesma. Pode ser uma pessoa comum, uma personalidade política, cultural, artística ou um profissional liberal, desde que não fale por uma organização ou grupo social” (Schmitz, 2011, p. 10). Chaparro (citado em Schmitz, 2011) vê estas fontes como informais, uma vez que atribuem mais humanidade à peça noticiosa.

“A fonte individual aparece notadamente como vítima, cidadão reivindicador ou testemunha” (Charaudeu citado em Schmitz, 2011, p. 10). Este tipo de fontes acaba por também ser utilizado com o objetivo de “contextualizar uma informação na vida quotidiana” (Schmitz, 2011, p. 11).

O CIDADÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

A presença do público é fundamental para que o serviço público de televisão respeite os seus próprios princípios. Manuel Pinto argumenta que “constitui um contra-senso a existência de um serviço público sem a participação ativa do público” (Pinto, 2005, p. 49).

Assente nos princípios do serviço público, a RTP está sujeita a uma série de cláusulas que regulam o seu exercício e garantem o seu bom funcionamento. Estas cláusulas comprometem a estação com o público, tendo em conta as obrigações e deveres que são conferidas à RTP, e privilegiam a cultura portuguesa.

E é no contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão, que define aspetos relacionados com os princípios, finalidades, obrigações e objetivos do serviço público, que encontramos essas cláusulas. Lançando um olhar mais atento aos pontos que incidem sobre o cidadão e o abordam enquanto fonte de informação, pode perceber-se que há, aparentemente, uma preocupação em integrar o público na informação noticiosa. Acima de tudo, porque há, desde logo, a necessidade de “assegurar a expressão e confronto das diversas correntes de opinião”:

O serviço público deve constituir uma referência para a população e assentar numa oferta que garanta o acesso universal, constituindo-se como fator de coesão e integração de todos os indivíduos, grupos e comunidades sociais, devendo garantir a imparcialidade e independência da informação e comentário, disseminar conteúdos audiovisuais inovadores e diversificados, de acordo com padrões éticos e qualitativos elevados, e assumir-se como um fórum de discussão plural e meio de promover a participação democrática alargada dos cidadãos, bem como de contribuir para a criação e produção audiovisual, assegurando a divulgação da diversidade da herança cultural e europeia. (Alínea BB do Contrato de Concessão, s/p)

A participação do cidadão deve, segundo Manuel Pinto, ser intrínseca ao serviço público, “pelo que este serviço só se justifica inteiramente quando e na medida em que conte com eles [cidadãos] em todas as etapas e dimensões” (Pinto, 2005, p. 53).

A cobertura de eventos culturais e de manifestações com interesse nacional é, também, requisito obrigatório e demonstra a preocupação em abranger todos os interesses dos portugueses e em, ainda que de forma indireta, incluí-los nas peças informativas. “Promover o acesso do público às manifestações culturais portuguesas e garantir a sua cobertura informativa adequada” e “proporcionar uma informação isenta, rigorosa, contextualizada, plural e aberta ao contraditório, que garanta a cobertura noticiosa dos principais acontecimentos nacionais e internacionais”, são, portanto, algumas das obrigações do serviço público português (alíneas b e c, do ponto 2, da Clausula 6ª do Contrato de Concessão).

Na realidade, a utilização dos testemunhos dos cidadãos e a participação do público nos programas televisivos são trunfos utilizados pelos meios de comunicação para garantir audiências (Moreno citado em Lopes, Ribeiro & Neto, 2014, p.121), o que acaba por evidenciar a importância que o comum cidadão tem na informação noticiosa e no seu tratamento.

Efetivamente, a presença dos cidadãos na cobertura noticiosa televisiva tem aumentado. Desde 2003 que “não é anormal ver cinco, seis, ou mais membros do público numa peça” (Pantti & Husslage, 2009, p. 88).

Esta presença do cidadão na informação noticiosa poderá ser interpretada como um desenvolvimento democratizante, indicando que o jornalismo quer, agora, mostrar a opinião do cidadão e promover o seu envolvimento na sociedade (McNair & Gans citados em Pantti & Husslage, 2009, p. 78). Uma ideia reforçada por Correia que, parafraseando Pauly, salienta:

A primeira tarefa do jornalismo, pela qual pode sobreviver como uma instituição viável na arena pública, é tomar a responsabilidade de estimular o diálogo público em assuntos que sejam objecto de uma preocupação comum no que diz respeito a um público democrático. (Correia, 2012, p. 61)

E a importância destes cidadãos na informação noticiosa parece ter vindo a ser percebida. Estes que são chamados a falar moldam a forma como as questões abordadas são percebidas e mostram, ao mesmo tempo, que tipo de opiniões existe na sociedade (Ross citado em Pantti & Husslage, 2009). João Carlos Correia adianta, ainda, que “os cidadãos são chamados a constituírem-se como tal quando os problemas são reconhecidos no nível da vida quotidiana” (Correia, 2012, p. 56). Os cidadãos ocupam, assim, uma posição central no que se refere a fontes de informação importantes para jornalistas (De Keyser, Raymaeckers & Paulussen, 2011)¹.

No entanto, os cidadãos, no seu acesso ao espaço noticioso, podem enquadrar-se naquilo a que Traquina (2002, p. 113) chama de “acesso disruptivo”, ou seja, daqueles que fazem parte das notícias quando acontece algo fora do comum e que os envolve. “Os pouco poderosos perturbam o mundo social para alterar as formas habituais de produção de acontecimentos (...) Essas actividades constituem, de certa forma, acontecimentos ‘anti-rotina’” (Molotch & Lester citados em Traquina, 2002, p. 113). Assim, a presença do comum cidadão no processo noticioso é apresentada como algo irregular e não rotineiro.

Enquanto as fontes institucionais são utilizadas para dar informações especializadas sobre um determinado assunto, as palavras do cidadão dão conta das suas experiências, percepções e reações (Carpentier, Leurdijk & Zelizer citados em Pantti & Husslage, 2009, p. 79). E é aqui que se nota a riqueza dos seus testemunhos e a sua preponderância para atribuir credibilidade e legitimidade a uma notícia: percebe-se a alegria, a insatisfação, a revolta ou outra qualquer emoção acerca de um certo acontecimento. É precisamente por causa disto que assumimos a importância de perceber que papéis têm os cidadãos no noticiário nacional.

Na mesma linha de pensamento, afigurou-se pertinente analisar a representação de homens e mulheres, mais concretamente o tipo de visibilidade atribuído a ambos os géneros quando a fonte de informação considerada é o “cidadão comum”. Estudos como o de Lopes (2006) mostram que existe preferência pelo género masculino no que toca a fontes de informação, pelo que se evidenciou como relevante esta análise dentro da presença do “cidadão comum” como fonte de informação, no canal de serviço público português.

Fazendo referência ao jornalismo, Herbert Gans (2011) diz que, apesar dos padrões de imparcialidade das notícias terem melhorado, tem-se registado uma maior sensibilidade para com os preconceitos de género, religiosos, em relação à raça e, também, à classe. A desigualdade de género é, portanto, uma questão ainda premente no meio noticioso.

¹ Os autores questionaram jornalistas belgas para a sua pesquisa. De Keyser, Raymaeckers e Paulussen (2011) verificaram que 45,1% dos jornalistas afirmaram que os cidadãos eram fontes de informação importantes ou muito importantes.

O homem tende a ter mais visibilidade na informação televisiva em relação à mulher. “Na última década do século XX os principais programas de informação semanal dos canais generalistas portugueses deram sinais claros de uma forte e bem implantada reprodução social do poder masculino” (Lopes, 2006, p. 2). Na informação, os homens são preferidos enquanto fontes. Daniel Berkowitz refere um estudo de Armstrong em que este autor concluiu que “fontes masculinas recebiam mais alusões e eram colocadas de forma mais proeminente” na cobertura noticiosa (Berkowitz, 2009, p. 110). Eles discutem ideias, ao contrário das mulheres que são preferidas quando se fala de emoções, o que acaba por mostrar uma sociedade representada pelo sexo masculino (Lopes, 2006).

De forma geral, de acordo com aquilo que se aqui se foi dizendo, até há bem pouco tempo os homens representavam uma fatia muito maior das fontes de informação cidadãs. Até porque “em televisão os homens falam de questões públicas e as mulheres de assuntos privados” (Lopes, 2006, p. 8).

METODOLOGIA

Procedeu-se, neste estudo, a uma análise de conteúdo ao noticiário *Jornal da Tarde*, da RTP, com o intuito de observar a presença de os cidadãos enquanto fontes de informação. Neste caso, as edições do *Jornal da Tarde* são documentos audiovisuais. Desta forma, a análise de conteúdo foi o método escolhido pela natureza do objeto de estudo e porque, segundo Quivy e Campenhoudt, “os dados recolhidos nos documentos” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 204) servem para diversas formas de análise, incluindo a análise de conteúdo.

As semanas selecionadas para analisar as emissões do *Jornal da Tarde* foram as últimas dos meses de abril, maio e junho. Assim sendo, as emissões do *Jornal da Tarde* a analisar estão compreendidas entre os seguintes dias: 27 de abril e 3 de maio; 25 e 31 de maio; 29 de junho e 5 de julho de 2015. Esta análise foi feita através do *site* da RTP (RTP Play), tendo em conta que são lá disponibilizados todos os episódios dos vários programas da estação.

A duração total, o número de peças e os principais destaques foram os aspetos salientados em cada edição do *Jornal da Tarde*.

As peças de noticiário televisivo analisadas neste estudo são aquelas em que o ‘cidadão comum’ surge enquanto fonte de informação. Convém, no entanto, salientar que houve preocupação em analisar apenas temas de âmbito nacional, deixando de fora as peças sobre temas internacionais. Ainda assim, temas nacionais tratados em território estrangeiro foram considerados nesta análise.

De forma a melhor proceder à análise proposta, foram elaboradas duas tabelas. A primeira tabela tem como propósito estudar aspetos gerais das peças. Nesta, destacou-se a duração da peça, o assunto tratado, a localidade do acontecimento e a sua importância no noticiário – classificando entre primeiro destaque, segundo destaque, peças que surgem ainda na primeira meia hora, peças da segunda meia hora, e as que surgem na segunda parte, ou seja, após o intervalo do *Jornal da Tarde*.

A segunda tabela estuda, mais em concreto, a presença das fontes. Refere-se, aqui, o número de testemunhos total de cidadãos na peça – diferenciando, depois, entre homens e mulheres –, o papel que as fontes desempenham e, ainda, de que é que elas falam.

Para este último tópico de análise, procurou descrever-se, de forma sintetizada, os testemunhos prestados pelos cidadãos nas várias peças noticiosas. Assim sendo, enquadrámos as várias declarações em pontos-chave, que permitirão perceber, de forma geral, do que falam os cidadãos portugueses quando são interpelados pelos jornalistas.

Ao percebermos os papéis desempenhados pelos cidadãos no noticiário, houve necessidade de ter em atenção que, numa mesma peça, ao existir mais do que um testemunho, há a possibilidade de haver mais do que um papel assumido por essas fontes. Decidimos utilizar este método porque se entendeu ser mais útil para aquilo que se quer perceber: em que casos é que o cidadão é chamado a falar. Num caso de *vox-pop*, por exemplo, o número de “transeuntes” seria normalmente grande, mas isso não significa que os “transeuntes” (enquanto categoria atribuída por nós) sejam mais solicitados (num maior número de peças) a falar do que outro cidadão (até porque, normalmente, falam menos tempo).

Para esta análise, procedeu-se a várias considerações sobre quem são, neste sentido, os “cidadãos”:

- são aqueles que se relacionam com o espaço geográfico português;
- são aqueles que se relacionam de forma individual com o espaço, isto é, aqueles que falam em nome próprio e não em representação de uma empresa, entidade ou coletividade.

DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

De forma a perceber que tipo de destaque é dado às notícias que integram o cidadão, distinguiu-se entre os temas que aparecem em primeiro destaque, em segundo destaque, fazendo, também, referência, aqueles que aparecem ainda na primeira meia hora do noticiário. As peças que aparecem na segunda meia hora e, depois, na segunda parte, ou seja, após o intervalo, são outras categorias utilizadas para classificar a importância atribuída a um determinado assunto.

	TOTAL
Número de peças analisadas	657
Número de peças com cidadão	91
Número de cidadãos chamados a falar	279 (126 homens; 153 mulheres)
Número de peças com cidadão em primeiro destaque	9
Número de peças com cidadão em segundo destaque	1
Número de peças com cidadão ainda na primeira meia hora	31
Número de peças com cidadão na segunda meia hora	20
Número de peças com cidadão na segunda parte	30

Tabela 1: Resultados globais da análise às 21 emissões do *Jornal da Tarde*, da RTP

- Primeira semana (de 27 abril a 3 maio)

Depois do visionamento do conteúdo em análise, verificou-se que, das 212 peças que constituíram as sete edições do *Jornal da Tarde*, 32 integravam o cidadão enquanto fonte informativa. O tempo que cada peça ocupa nos noticiários variou entre 1:22min, o mínimo, e 4:42min, o máximo, sendo a duração média 2:15min. Quanto aos noticiários, o mínimo de tempo ocupado foi de 52:37min e o máximo de 68:33min. Um dos temas mais destacados durante toda a semana foi a greve dos pilotos da TAP.

Estas 32 peças apresentam posições diferenciadas quanto à sua importância no *Jornal da Tarde*. Verificou-se que oito das peças pertencem a temas de primeiro destaque e apenas uma pertence ao segundo destaque. Aparecem, ainda na primeira meia hora (mas não sendo temas de destaque), 13 peças que integram o cidadão enquanto fonte. Na segunda meia hora do noticiário existem quatro peças com testemunhos de cidadãos. Por fim, na segunda parte do noticiário são seis as notícias que se encaixam na análise realizada.

As fontes individuais – o “cidadão comum” – aparecem como fontes de informação, de forma genérica, em temas como greves, manifestações, iniciativas culturais, crimes, desporto, acidentes, saúde, peregrinações e economia. É, no entanto, em manifestações e greves que mais se nota a participação do cidadão. Há 11 peças sobre greves e cinco de manifestações. As localizações dos acontecimentos cujas notícias incorporam o testemunho do cidadão focam-se, sobretudo, em Lisboa e na região norte do país, especialmente nos distritos do Porto e de Braga.

No global das 32 peças, 95 cidadãos foram chamados a falar, servindo, portanto, como fonte jornalística. Destes testemunhos, notou-se que 40 pertenciam ao sexo masculino e 55 ao sexo feminino. Dos 95 cidadãos totais, integrantes dos noticiários analisados, três eram crianças.

Na análise realizada, foi possível identificar que tipos de papéis assumem estas fontes individuais nas peças do *Jornal da Tarde*. Aqui, os mais representados são aqueles que se assumem clientes de um produto ou serviço, tendo em conta que aparecem em 11 peças, das 32 consideradas (clientes da TAP, normalmente). Em seis peças são retratados manifestantes de diversas causas. Vemos, assim, que, em mais de metade das peças nas quais são incluídos “cidadãos comuns”, estes surgem enquanto clientes ou manifestantes. Dentro dos papéis identificados, participantes numa determinada atividade, beneficiários de uma qualquer ação e familiares são dos que apresentam menos expressividade, cada um surgindo em apenas uma peça.

Chamados a falar, os cidadãos falam normalmente sobre as suas experiências, impressões e situações por eles vivenciadas. Além disso, a presença do cidadão nas notícias analisadas é desejada para que ele dê a conhecer o que pensa sobre determinado assunto, do qual tem conhecimento de causa, e expressar a sua vontade sobre questões que o envolvem e afetam. Tendo em conta que grande parte das peças analisadas são sobre greves e manifestações, muitos dos testemunhos dão conta da revolta e insatisfação sobre um determinado acontecimento ou assunto.

- Segunda semana (de 25 a 31 de maio)

Na segunda semana analisada, a última do mês de maio, foram identificadas 29 peças noticiosas que incorporavam a presença do cidadão, entre o total de 223 que constituíram as sete edições do *Jornal da Tarde*. A duração das peças variou entre 1:06min e 3:05min, fazendo uma média de 2:10min. Relativamente ao tempo dos noticiários, a duração mínima foi de 51:57min e o máximo foi de 62:30min. Apesar da grande diversidade de temas em destaque ao longo da semana, aquele que se repetiu envolveu o caso de corrupção na FIFA e as eleições neste mesmo organismo.

As 29 peças que incluem o cidadão enquanto fonte de informação apresentam um posicionamento diferente no que diz respeito à sua importância. Apenas uma peça pertence à categoria primeiro destaque, não havendo nenhuma de segundo destaque. Verificou-se que 10 peças se enquadram ainda na primeira meia hora do noticiário, e cinco na segunda meia hora. Por fim, na segunda parte do *Jornal da Tarde* são 13 as peças em o cidadão surge como fonte de informação.

De modo geral, os cidadãos surgem em temas como emprego, saúde, desporto, protestos/greves, acidentes, eventos, educação, crime, voluntariado, cultura e sociedade. Mas é a categoria eventos que mais se destaca, com um total de sete peças. Desporto e saúde integram – cada uma – quatro peças noticiosas com fontes individuais.

Porto, Lisboa e Braga são as localizações em que decorrem a maioria dos acontecimentos nos quais os cidadãos aparecem enquanto fontes de informação. Destaca-se ainda que seis das peças noticiosas não mencionavam qualquer localização e apenas uma decorre no estrangeiro, neste caso concreto em Paris.

Foram 88 os cidadãos que marcaram presença nas 29 peças consideradas nesta análise. Deste somatório, 40 testemunhos eram do sexo masculino – dos quais duas crianças – e 48 do sexo feminino – com uma criança.

Durante esta segunda semana de análise, constatou-se que o papel mais assumido pelas fontes individuais no *Jornal da Tarde* foi o de público e de comerciantes/empresários, aparecendo cada uma das categorias em quatro peças noticiosas. Cada uma das categorias família/amigos, utentes e adeptos aparecem em três peças. Isto dá um total de 17 peças das 29 identificadas.

Durante esta segunda semana de análise, os cidadãos, enquanto fontes de informação, falaram sobre problemas que os afetam, ou a pessoas próximas; o impacto de uma nova oportunidade nas suas vidas – por exemplo, um novo emprego – e de emoções relacionadas com eventos desportivos. Além destes tópicos, são latentes a indignação e o descontentamento, bem como preocupações diversas. Os cidadãos são, ainda, chamados a pronunciarem-se sobre as suas experiências, dão conta das suas opiniões e das suas motivações para experimentar atividades diferenciadas.

- Terceira semana (de 29 junho a 5 julho)

Na terceira semana em análise, que compreendeu os últimos dias de junho e o início do mês de julho, foram transmitidas no *Jornal da Tarde* 30 peças que incluíam a presença de cidadãos, entre as 222 que compuseram as sete edições deste noticiário. O

tempo das peças consideradas variou entre 1:14min e 5:01min, sendo a média de 2:14. Quanto aos noticiários mais em concreto, a duração mínima foi de 52:63min e a máxima de 63:59min. A variedade de temas abordados em peças que incluem fontes individuais foi grande, sendo que um dos poucos temas que se repetiu tinha que ver com festas de verão. O grande destaque da semana foi o impasse/crise na Grécia, que não recorreu ao testemunho do “cidadão comum” português.

Em termos de posicionamento das peças consideradas, verificou-se, nesta terceira semana de análise, que nenhuma se enquadrava nos destaques, ou seja, não houve peças de primeiro e segundo destaques. Ainda na primeira meia-hora surgem oito peças. Já na segunda meia-hora enquadram-se 11 peças, o mesmo número de peças que surge na segunda parte dos noticiários.

Os temas em que os cidadãos surgem nesta semana, de forma mais genérica, são desporto, eventos, emprego, saúde, cultura, protestos/greves, crimes, sociedade, meteorologia e incêndios. No entanto, e apesar da abrangência das categorias, é sociedade, com nove peças, e eventos, com seis peças, que mais se destacam quanto à participação do cidadão enquanto fonte de informação. Tanto desporto como protestos/greves apresentam três peças cada.

Quanto a localizações, mais uma vez são os distritos de Porto e Lisboa que se destacam, o primeiro com oito peças, e o segundo com cinco. De referir, ainda, que cinco peças não apresentam localização concreta e uma decorre no estrangeiro, em Praga.

Dos 96 cidadãos que protagonizam as peças em análise, 46 são homens – dos quais dois meninos –, e 50 são mulheres – integrando duas meninas. Ainda de referir que no total de homens existem duas fontes anónimas – um menino e um homem, e no total de mulheres são também duas as fontes anónimas que intervêm – uma menina e uma mulher.

Quanto aos papéis desempenhados pelos cidadãos nas peças consideradas, público/participantes e trabalhador/ex-trabalhador são das que mais se destacam, com oito e seis peças, respetivamente. Também com relevância apresentam-se as categorias de vítimas e amigos/familiares, com quatro cada uma. Já os comerciantes/empresários, durante esta semana, estão presentes em apenas três peças, assim como os transeuntes.

E de que falam, nesta semana, os cidadãos quando são chamados a intervir? Constatou-se que se referem às suas emoções e experiências de vida, em relação ao tema abordado, e também às suas opiniões. Além disso, tal como nas semanas anteriores, é latente o descontentamento das fontes e a preocupação com problemas que os afetam.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os resultados acima apresentados e descritos verificou-se que apenas cerca de 14% do total de peças que constituíram as vinte e uma edições do noticiário em análise contavam com a presença do cidadão enquanto fonte de informação. Ou seja, apenas uma minoria das notícias transmitidas durante todos os noticiários televisivos recorre ao ‘cidadão comum’ para ilustrar e/ou enriquecer o seu conteúdo. Isto pode

ser justificado pelo facto de o contributo do cidadão não ser pertinente pelo género de abordagem utilizado em muitas notícias, que procuram perspectivas mais institucionalizadas. Aliás, durante todos os telejornais, várias foram as vezes em que se recorreu a figuras oficiais ou a personalidades com algum tipo de cargo numa qualquer associação. Estes são dados que vão ao encontro do que já foi referido por vários estudos científicos sobre as relações entre os jornalistas e as fontes, e que referem uma predominância das fontes oficiais e institucionais (Berkowitz, 2009; Gans 2008).

O tempo ocupado pelas notícias analisadas enquadra-se naquilo que é usual observar-se nas notícias televisivas: rondam os 2:18min. Não há, portanto, uma diferença entre as peças com ou sem cidadãos. Ainda assim, há um aspeto que merece destaque. Quarenta e uma peças, cerca de 45% das 91 que recorrem ao cidadão, estão incluídas na primeira meia hora do *Jornal da Tarde* (incluindo, já, primeiro e segundo destaque). Tendo em conta que o noticiário tem, normalmente, pouco mais de uma hora, estes valores mostram que menos de metade das peças que integram o cidadão é inserida na primeira meia hora. Na segunda metade do noticiário, cabe, portanto, cerca de 55% das peças com cidadãos enquanto fonte de informação.

No entanto, é importante frisar que, durante a primeira semana em que foi feita a análise (27 de abril a 3 de maio), houve greve dos pilotos da TAP que fez com que houvesse muito diretos dos aeroportos portugueses. Houve, nestes casos, uma procura pelos cidadãos para que fossem mostrados os transtornos causados ou as opiniões sobre este caso. Sendo este um tema de destaque durante quase toda a semana, notou-se uma presença assídua dos cidadãos. Se retirar esta semana da análise, percebe-se que apenas 19% das peças com cidadão (11 de 59 peças) se enquadram na primeira meia hora do *Jornal da Tarde*.

Outro aspeto relevante desta investigação é perceber em que tipo de situações é dada voz ao cidadão, quando é que ele tem “tempo de antena” no noticiário de serviço público. Assim sendo, verificou-se que o “cidadão comum” fala, especialmente, quando é rosto ou protagonista da situação que dá origem à notícia, como é caso das manifestações, ou quando a sua vida é afetada de forma preponderante pelo acontecimento em causa, como, por exemplo, no caso dos clientes da TAP que se viram condicionados pela greve dos pilotos. Isto, possivelmente, porque são situações com as quais outros cidadãos se podem identificar e podem, de alguma forma, elucidar sobre uma situação que afeta, em grande ou pequena escala, a situação do país.

Além disso, na maioria das peças identificadas, os testemunhos dos cidadãos são por demais relevantes para se compreender a situação em causa, o que se está a passar, ou o que já passou. Mais uma vez se nota que os testemunhos dos cidadãos servem para, antes de mais, contar uma experiência que pode ter afetado muita da audiência do noticiário. Aliás, o facto de haver várias peças sobre manifestações e greves com testemunhos dos cidadãos, sobretudo na primeira semana de análise, vem demonstrar esta realidade.

Em casos como festas populares ou assuntos “leves”, o cidadão é interpelado para dar a sua opinião, muitas vezes em género *vox-pop*, não sendo dado muito tempo de

antena a este tipo de testemunhos. Uma situação que, normalmente, faz aumentar o número de intervenientes numa mesma peça. Público ou participante é, portanto, outro grande papel atribuído ao cidadão-fonte. Foi a categoria que mais se destacou nas duas últimas semanas de análise – já sem a cobertura da tão mediática greve dos pilotos da TAP.

Olhando para as localizações onde mais se nota a presença do cidadão, destaca-se um aspeto: Lisboa, Porto e Braga (embora este último em muito menor escala) são os distritos em que mais se recorre à voz das pessoas e onde há mais peças com cidadãos a falar. São regiões litorais e bem povoadas, e também geograficamente mais próximas das redações da RTP, que se localizam em Lisboa e no Porto. Aqui se nota, mais uma vez, a preferência que os meios de comunicação têm pelas regiões mais centralizadas, deixando de lado regiões mais despovoadas. Na realidade, não sabemos se existem, nestas zonas, peças que não recorram ao cidadão (tendo em conta que os nossos dados não nos permitem essa análise). Mas podemos apontar que não se recorre frequentemente ao cidadão de lá. Em casos em que é necessária opinião do cidadão (em género de *vox-pop*), normalmente não a é procurada nestas regiões.

Outro aspeto curioso tem que ver com o número de homens e mulheres que testemunham no noticiário da RTP. As mulheres estão em maior número, o que parece evidenciar uma reviravolta no que, até há pouco, se registava nas investigações científicas. Parece caminhar-se para a igualdade, não havendo uma grande discrepância entre o número de testemunhos femininos e masculinos. Até porque, aparentemente, não há nenhuma razão que possa justificar esta situação: não há peças que necessitem única e exclusivamente de testemunhos femininos. Mas ainda assim, é curioso notar que, efetivamente, quando se procuram emoções, as mulheres são mais procuradas.

Nas peças que incluíam os cidadãos como fontes de informação, percebe-se que, normalmente, as opiniões são partilhadas por quase todos. A insatisfação é, frequentemente, o sentimento de ordem, muito por causa do tipo de peças em que os cidadãos são chamados. Por isso, e sobretudo nas greves e manifestações, nota-se uma opinião generalizada, normalmente de revolta, que pretende dar conta dos prejuízos causados ou do que se reivindica. Em casos como festas populares ou eventos, o cidadão assume sobretudo o papel de público ou participante, cabendo-lhe um testemunho mais opinativo. Afinal, tendo em conta que não são protagonistas da história, podemos dizer que estes cidadãos se assumem como ‘especialistas’ de temas leves e mais descontraídos. Nestes casos em particular, a opinião tende a ser positiva.

CONCLUSÃO

Com uma análise que incidiu em três semanas diferentes, percebemos que a presença do cidadão e o papel assumido são inconstantes e que dependem claramente do tipo de acontecimentos reportados. Se olharmos para a primeira semana de análise, notamos que o cidadão foi muito mais preponderante e ocupou uma posição de destaque. O mesmo não aconteceu nas outras duas semanas analisadas.

Manifestantes ou clientes de um serviço (sobretudo no caso da TAP) são papéis em que se veem reencarnadas as fontes individuais que são utilizadas no *Jornal da Tarde* da RTP. São fontes que dão, quase sempre, conta da sua experiência pessoal sobre um determinado assunto e que mostram emoções, quase sempre de insatisfação, sobre esse mesmo tema. Isto significa que, normalmente, quando há greves e manifestações, o cidadão é chamado a falar.

Por outro lado, em festas ou eventos, o cidadão, enquanto público e participante, é também frequentemente fonte de informação, dando a sua perspetiva, normalmente de contentamento e satisfação, sobre o assunto. No entanto, e excetuando este tipo de casos, o cidadão é normalmente chamado a falar sobre temas mais negativos (crimes, manifestações, incêndios, acidente, ...).

As mulheres parecem ser o género mais requisitado, contrariando aquilo que parecia ser padrão até há poucos anos. No entanto, a verdade é que as mulheres sempre se revelaram fontes prioritárias quando se pretende falar de emoções. Nesse sentido, fica corroborada a ideia de que os testemunhos femininos são mais requisitados no momento de se mostrar alegrias, tristezas ou revoltas.

As grandes cidades continuam a estar no centro do trabalho jornalístico, ficando, por isso, restringida a possibilidade de participar nos média àqueles que não frequentem aquelas regiões.

Portanto, e retomando a questão que serviu de base ao nosso estudo (Qual a dimensão da presença do cidadão no *Jornal da Tarde* da RTP e qual o papel que lhe é atribuído?), podemos concluir que o cidadão ainda não tem uma presença muito vinculada enquanto fonte de informação, tendo em conta que apenas apareceu pelo menos uma vez em 14% das peças do *Jornal da Tarde* nas edições analisadas. Para além disso, quando aparece, é sempre por se ver envolvido numa determinada situação, voluntária ou involuntariamente. A sua opinião sobre outro tipo de temas, que são igualmente estruturantes do debate no espaço público (como matérias de natureza política, questões relacionadas com Educação, Saúde ou Justiça), não tende a ser procurada.

Assim sendo, pode-se concluir que o cidadão assume um papel de “ilustrador” da notícia, não sendo normalmente protagonista da situação a que dá voz, apesar de estar, ainda assim, envolvido nela. Não é o elemento chave ou central da peça, nem é por ele que as peças são iniciadas. As situações em que estão envolvidos acabam por determinar a preponderância que assumem na peça e são, verdadeiramente, as razões pelas quais os jornalistas “saem à rua”. Assim, e tendo em conta que o fator da participação é essencial na definição do que deve ser serviço público e na sua missão para com a sociedade, o cidadão no espaço informativo televisivo continua a ser uma peça secundária, a quem é reconhecida pouca centralidade no processo de produção noticiosa. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berkowitz, D. (2009). Reporters and their Sources. In K. Wahl-Jørgensen & T. Hanitzsch (Eds.), *The Handbook of Journalism* (pp. 102-115). Nova Iorque/Londres: Routledge.

- Correia, J. C. (2012). A participação como desafio à profissão jornalística. In J. C. Correia (Ed.), *Ágora - Jornalismo de Proximidade: Limites, Desafios e Oportunidades* (pp. 55-68). Covilhã: Livros Labcom [eBook]. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/265738213_A_participacao_como_desafio_a_profissao_jornalistica.
- De Keyser, J., Rayemaekers, K., Paulussen, S. (2011). Are citizens becoming sources? A look into the professional contacts of Flemish journalists. In B. Franklin & M. Carlson (Eds.), *Journalists, Sources and Credibility: New Perspectives* (pp. 139-151). Nova Iorque/Londres: Routledge.
- Gans, H. (2008). Deciding what news is: the organization of story selection. In H. Tumber (Ed.), *Journalism – Critical Concepts in Media and Cultural Studies* (pp. 235-248), Nova Iorque/ Londres: Routledge.
- Gans, H. (2011). Multiperspectival news revisited: Journalism and representative democracy. *Journalism*, 12(1), 3-13.
- Lopes, F. (2000). As fontes, os jornalistas e as leis. *Comunicação e Sociedade*, 2, 14(1-2), 339-349. Retirado de http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5511/1/CS_vol2_flopes_p339-349.pdf.
- Lopes, F. (2006). Homens públicos, mulheres privadas – a presença da mulher na informação televisiva. Retirado de <http://www.bocc.ubi.pt/pag/lopes-felisbela-homens-publicos-mulheres-privadas-2007.pdf>.
- Lopes, F., Ribeiro, F. & Neto, I. (2014). Letting people talk in media? Portrait and problems of citizens' participation in audience discussion programmes. In J. Pérez Tornero (Ed.), *Media Literacy and Intercultural Dialogue: Strategies, Debates and Good Practices* (pp. 118-126). Barcelona: Sehen Ediciones. Retirado de http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/29604/1/FL_IV_FR_Media.pdf.
- Pantti, M. & Husslage, K. (2009). Ordinary people and emotional expression in Dutch Public Service News. *Javnost - The Public: Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 16(2), 77-94.
- Pinto, M. (2000). Fontes jornalísticas: contributos para o mapeamento de campo. *Comunicação e Sociedade*, 2, 14 (1-2), 277-294. Retirado de http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5512/1/CS_vol2_mpinto_p277-294.pdf
- Pinto, M. (2005). Pensar e projetar o serviço público com a participação do público. *Comunicação e Sociedade*, 1, 41-59.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Schmitz, A. (2011). Classificação das fontes de notícias. Retirado de <http://bocc.ubi.pt/pag/schmitz-aldo-classificacao-das-fontes-de-noticias.pdf>.
- Traquina, N. (2002). *O que é jornalismo*. Lisboa: Quimera.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Código do Processo Penal. Retirado de http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=199A0135&nid=199&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=#artigo.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão. Retirado de http://www.rtp.pt/wportal/grupo/governodasociedade/contrato_concessao_pdf.php.
- Estatuto do Jornalista. Retirado de <http://www.erc.pt/documentos/lei199.pdf>.
- Lei da Televisão (Lei nº27/2007), de 30 de Julho, República Portuguesa. Retirado de http://www.erc.pt/documentos/Lei_Televisao_2007.pdf.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Inês Mendes tem um Mestrado em Ciências da Comunicação, ramo de Informação e Jornalismo, pela Universidade do Minho, e é licenciada em Ciências da Comunicação pela mesma instituição académica. Colaborou como redatora, durante o percurso académico, com o jornal de alunos ComUM.

E-mail: inesgmendes27@gmail.com

Departamento de Ciência da Comunicação - ICS

Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

Raquel Martins tem um Mestrado em Ciências da Comunicação, ramo de Informação e Jornalismo, pela Universidade do Minho, e é licenciada em Ciências da Comunicação pela mesma instituição académica. Colaborou, durante o percurso académico, com o jornal de alunos ComUM, tendo sido sua diretora.

E-mail: anaraquelmartins23@gmail.com

Departamento de Ciência da Comunicação - ICS

Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

* **Submetido: 13-03-2016**

* **Aceite: 14-04-2016**

THE CITIZEN AS A SOURCE OF INFORMATION: A CASE STUDY OF *JORNAL DA TARDE*, RTP

Inês Mendes & Raquel Martins

Abstract

Indispensable to news production, sources of information are complex and provide an interesting case review. Without them a journalist's work would be next to impossible to perform since those sources are able to reinforce and give credibility to the news. In a time when the citizen's participation in public service media is gaining more and more importance, this study aims to understand the kind of representation and prominence given to the citizen in the Portuguese television Public Service. In addition to understanding the presence of the citizen in *Jornal da Tarde*, RTP (Radio e Televisão de Portugal) the goal is to make a connection between the role of the Portuguese television public service and the need, or not, to call upon non-official voices to support the credibility and even the veracity of the topic in hand. In which topics the citizen's voice is more present and which testimonials are more sought after by RTP are some of the topics under discussion. In order to do that – identify the news in which the citizen's voice was used and to find answers to the given question – a content analysis of 21 broadcasts of *Jornal da Tarde* was performed.

Keywords

Citizen; public service; sources of information; gender

INTRODUCTION

The aim of this study consists in understanding the role the citizen plays in public service news by reflecting upon the importance he assumes in the journalist's work and by recognizing the need to analyse its presence in information programmes. Hence, in order to understand how meaningful the citizen participation is to the journalistic information and what kind of added value the citizen brings to the understanding of a certain topic, a cross-reference must be made between the role played by the sources of information and the one pertaining to the public service.

Sources are an asset to the journalists as journalism wouldn't exist without them. No matter the kind of testimonial they give, above all, they provide information. Citizens are newscast viewers, but they are also establishing themselves as sources of information, since, most of the time, they are eye witnesses or key players in certain events. Their importance as sources is, therefore, obvious but citizens are also the core of democracy: public policies are addressed to them and their participation in the democratic regime is crucial. Far more crucial since, nowadays, people seem to have been progressively drifting apart from democracy (as proven by the high abstention rate in recent elections) and there is the need to reconnect and re-engage people to democracy and restore its legitimacy. Simultaneously, public service obligations regarding plurality and citizenship

have raised concerns about the need, or not, to rely on the citizens. As a public service channel, does RTP have a duty to give citizens a loud voice?

Consequently, by recognizing the importance of the citizen in the news setting, the aim is to understand how the citizens leave their mark and what their role in televised information is. Therefore, the starting point and what this study aims to clarify is “What is extent of the citizen’s presence in *Jornal da Tarde* and what role does he play in it?”

To answer that question, an observation was made into *Jornal da Tarde*, one of RTP’s news programmes, for three separate weeks, focusing on the citizen, more specifically, on its role as a source of information. Who he is, what his role is and what he conveys are the aspects under analysis.

SOURCES OF INFORMATION

They are a well-studied subject in the area of Journalism and essential to the profession as they help giving credibility to the work a journalist develops. Who are, then, the sources of information?

Sources are people, groups, social institutions or discourses – speeches, documents, and data – prepared, built and left by them. The sources refer to social positions and relations, to interests and points of view, to temporally situated locations. In short, the sources to which journalists resort or look for are interested parties, which means, implicated in determined tactics and strategies. (Pinto, 2000, p. 278)

Key to the practice of journalism, sources of information are the greatest asset of a journalist when the time comes to disclose information. They are, after all, “an unavoidable step in the news making process that, every day, imposes renewable obstacles to the journalists” (Lopes, 2000, p. 340). The relationship between journalists and their sources is, mainly, a negotiated relationship. Berkowitz states that journalists and sources “hope to achieve their goals and maintain their organizational and societal status” (Berkowitz, 2009, p. 103).

To journalists, sources are, first and foremost, at the heart of the information. Journalists want new information, they want the source to be able to confirm or deny something, to provide further clarification, ideas, debates, recommendations and, above all, to do that with credibility and legitimacy (Pinto, 2000).

Due to this interest in the sources and thanks to the recognition of its crucial importance in a journalist’s activity, these professionals have, moreover, safeguarded the right to use them. In the Portuguese *Journalist’s Statute* (Law no. 1/99), article 6 (b), the journalist is entitled to have access to sources of information. Public administration bodies and companies that, somehow, pursue public interests guarantee the right of access to sources of information to journalists. If they refuse a journalist’s rightful access to the sources “administrative or contentious means can be used” against them (paragraph 4 of article 8 of the *Journalist’s Statute*).

Nonetheless, at the same time journalists have rights, they also have some obligations to comply to:

To treat every actor the same; not to look for information with the purpose of, in a gratuitous manner, intruding into or disrupting somebody's private life on behalf of an increasingly popular sensationalism; to always identify the one who provides the information; to respect the adversarial principle. (Lopes, 2000, p. 340)

Furthermore, although the journalist may choose not to identify his source, due to his right to professional secrecy, it is provided by law that a judge may require the court to order the source to speak or testify if the exemption is found to be illegitimate (paragraph 2 of article 135 of the Portuguese *Code of Criminal Procedure*).

There are many categorizations of types of sources. Aldo Schmitz recognizes official, business, institutional, individual, testimonial, specialized, and reference sources. Yet, we are going to explore and focus on the one that sees the 'ordinary citizen' as a news source. According to this author "the individual source represents itself. It can be an ordinary person, a political, cultural or artistic personality or an independent professional, as long as he doesn't speak for an organization or social entity" (Schmitz, 2011, p. 10). Chaparro (quoted in Schmitz, 2001) considers these sources as informal because they assign more humanity to the news.

"The individual source notably emerges as a victim, a complaining citizen or a witness" (Charaudeau quoted in Schmitz, 2011, p. 10). This type of sources is ultimately used for the purpose of "giving context to an information in everyday life" (Schmitz, 2011, p. 11).

THE CITIZEN IN THE PUBLIC SERVICE BROADCASTING

The presence of an audience is fundamental to ensure that the Public Service broadcasting respects its own principles. Manuel Pinto argues that "a public service that exists without the active participation of the audience is a contradiction" (Pinto, 2005, p. 49).

Defined by the principles of public service, RTP is subject to a series of provisions that regulate its performance and ensure its proper operation. These provisions commit the station with the audience, taking into account the obligations and duties that are bestowed on RTP, and favour the Portuguese culture.

Such provisions can be found in the radio and television public service's Concession Contract that defines aspects pertaining to the principles, purposes, obligations and objectives of the public service. Taking a closer look to the items that focus on the citizen as a source of information, one realizes that there is, at least apparently, a concern with the audience incorporation in the news. Above all because there is, hereby, the need to "ensure that various strands of opinion can be expressed and contrasted".

The public service should constitute a reference to the population and be based on an offer that ensures universal access, acting as a factor of cohesion and integration to all individuals, groups and social communities;

it should guarantee the impartiality and independence of information and comments; spread innovative and diverse audiovisual content, in line with high ethical and quality standards; and establish itself as a plural discussion forum and a vehicle for the promotion of the citizens' democratic participation, as well for the audiovisual creation and production, by ensuring that the diversity of the European and cultural heritage is disseminated. (clause BB of the *Concession Contract*)

Citizen participation should be, according to Manuel Pinto, inherent to the public service, “wherefore this service can only be entirely justified when and as far as it relies on them [citizens] in every step and aspect” (Pinto, 2005, p. 53).

The coverage of cultural events and national interest displays is also a mandatory prerequisite and it shows concern in taking into account the Portuguese people's interests and in, even if indirectly, including them in the news broadcast. “To promote public access to Portuguese cultural events and guarantee appropriate news coverage thereof” and “to provide independent, accurate, contextualised, pluralist and open to refutation information ensuring news coverage of the major national and international events”, are, therefore, some of the obligations to which the Portuguese Public Service must comply (paragraph 2 (b) (c) of Provision 6 of the *Concession Contract*).

As a matter of fact, the media use citizens' testimonials and the viewer's participation in television programmes as assets to secure ratings (Moreno quoted in Lopes, Ribeiro & Neto, 2014, p. 121), which, ultimately, highlights the importance that the ‘ordinary citizen’ has in the news and in their treatment.

Actually, the presence of citizens in TV news coverage has increased. Since 2003, “it is not unusual to find five, six, or even more members of the public in one item” (Pantti & Huslage, 2009, p. 88).

This presence of the citizen in the news may be interpreted as a democratic development, showing that the journalism, now, wants to display the citizen's opinion and promote his involvement in society (McNair & Gans quoted in Pantti & Huslage, 2009). An idea also sustained by Correia that, paraphrasing Pauly, emphasizes: “Journalism's first task, by which it can survive as a viable institution in the public arena, is to take the responsibility in promoting public dialogue on subjects that are cause of a common concern to a democratic audience” (Correia, 2012, p. 61).

And the importance of these citizens in the news has been seemingly acknowledged. Those who speak up shape the way the addressed issues are perceived and show, at the same time, what kind of opinions the society has (Ross quoted in Pantti & Huslage, 2009). João Carlos Correia also reports that “the citizens are called to act as such, whenever the problems are recognized as of everyday life” (Correia, 2012, p. 56). Thus, the citizens have a pivotal role as an important source of information to the journalists (De Keyser, Raymaeckers & Paulussen, 2011)¹.

¹ The authors interviewed Belgian journalists for their research, De Keyser, Raymaeckers and Paulussen (2001) established that 45,1% of the journalists claimed that citizens were important our very important sources of information.

However, in regard to their access to the news service, the citizens may fit into a category Traquina (2002, p. 113) calls “disruptive access”, that is to say, they are part of the news when something out of the ordinary and that concerns them happens. “Those less powerful disrupt the social world with the intention of altering the way events are normally produced (...). Those activities represent, in a way, ‘anti-routine’ events” (Molotch & Lester quoted in Traquina, 2002, p. 113). The presence of an ‘ordinary citizen’ in the news process is, then, portrayed as something unusual and non-routine.

Whereas institutional sources are used to provide specialized information about a certain subject, citizens’ words report their own experiences, perceptions and reactions (Carpentier, Leurdik & Zelizer quoted in Pantti & Husslage, 2009, p. 79). And that’s what contributes to the richness of their testimonials and to the credibility and legitimacy of a news item: the perception of their joy, dissatisfaction, outrage or any other emotion towards a particular event. That is the exact reason why the understanding of the role the citizens play in the national news is of great importance.

Along the same lines, it was considered relevant to examine the presence of men and women, notably the kind of visibility given to both genders when the source of information taken into account is the “ordinary citizen”. Studies, such as the one by Lopes (2006), show that as a source of information men are the preferred choice, which confirms the great relevance of this analysis, within the Portuguese Public Service.

Herbert Gans (2011) states that, in reference to journalism, despite the improvement in news impartiality standards, there have been reports of a greater sensibility in regard to gender, religious, race, as well as, social biases. Gender inequality is, therefore, still a pressing question in the news sphere.

Men have the tendency to have more prominence in television news in comparison to women. “In the 20th century’s last decade, the main weekly news programmes broadcasted by the Portuguese generalist television channels showed clear signs of a strong and well-established social reproduction of male power” (Lopes, 2006, p. 2). In the news, journalists prefer men as sources. Daniel Berkowitz mentions a study by Armstrong in which the author concludes that in news coverage “male sources received more mention and were placed more prominently” (Berkowitz, 2009, p. 110). They discuss ideas, unlike women that are the preferred choice when the focus is on the emotion, which ultimately exposes a society represented by the male gender (Lopes, 2006).

On the whole, according to everything aforementioned, men, until recently, represented a much bigger piece of the citizen’s sources of information pie, since “in television men talk about public issues and women about private matters” (Lopes, 2006, p. 8).

METHODOLOGY

In this study, a content analysis of RTP’s news programme *Jornal da Tarde* was performed in order to observe the presence of citizens as sources of information. Since *Jornal da Tarde*’s broadcasts are audiovisual documents, the content analysis was the chosen method due to the nature of the object of study and because, according to Quivy

and Campenhoudt, “data collected from documents” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 204) can be used in different types of analysis, including content analysis.

Television broadcasts were content-analysed after the selection of 3 sample weeks: the last weeks of April (from 27th April to 3rd May), of May (25th to 31st May) and of June (29th June to 5th July). The analysis was performed with the help of RTP’s website (RTP Play) that offers an online service which allows people to catch up on past television programmes.

The total duration, the number of news stories and the headline stories were the highlighted aspects in each broadcast. The news analysed in this study are those in which the ‘ordinary citizen’ takes part as a source of information. However, it is appropriate to point out that there was a concern in analysing only national matters, leaving out any news stories regarding international affairs. Nevertheless, national matters developed in foreign soil were considered for analysis.

To facilitate the intended analysis, two tables were drawn up: the first with the purpose of studying the general aspects of the news stories and the second to study, more specifically, the presence of sources. In the first table, the focus is on the time allotted for each story, the topic, the location of the story and its importance within the newscast (categorized in first headline, second headline, stories in the first and stories in the second half an hour, and those after *Jornal da Tarde*’s commercial break). In the second table, the focus is on the total number of citizens’ testimonials in each news story – distinguishing men from women –, the role the sources play and what they speak about.

In this last category of analysis, the intention was to briefly describe the testimonials given by the citizens in the several news stories. Therefore, the various statements were framed into key points, in order to easier understand what the Portuguese citizens talk about when questioned by journalists.

After identifying the roles citizens play in the news, there was the need to take into consideration that, in the same story if there’s is more than one testimonial, there’s a possibility that those sources have more than just one role. The decision to use this method was taken considering it would be more useful to understand the matter in question: in which situations the citizen is called upon to speak. Regarding vox-pops, for example, the number of passers-by would be predictably high, but that doesn’t mean that they (as a category assigned by us) are more prominent (are featured in a greater number of stories) than any other citizen (especially because they generally have less airtime).

To conduct this analysis, many considerations were made in regard to who the ‘citizens’ are, in this specific context:

- those who relate to Portugal’s geographic area;
- those who are individually related to their surroundings, in other words, those that speak for themselves and not in representation of any company, entity or organisation.

DESCRIPTION OF THE RESULTS

To understand the kind of prioritization given to the news that feature the citizen, they were divided into different categories (as Table 1 shows) according to the newscast

running order: first headline and second headline topics, as well as those still conveyed in the first half an hour of the programme, stories of the second half an hour and those of the second part, i.e., after the commercial break.

	TOTAL
Number of stories analysed	657
Number of stories featuring the citizen	91
Number of participant citizens	279 (126 men; 153 women)
Number of first headline stories featuring the citizen	9
Number of second headline stories featuring the citizen	1
Number of stories featuring the citizen still in the first half an hour	31
Number of stories featuring the citizen in the second half an hour	20
Number of stories featuring the citizen after the break	30

Table 1: Global results of the 21 *Jornal da Tarde*'s broadcasts analysed

- First week (from 27th April to 3rd May)

After an analysis of the broadcast's content, it was inferred that, from the 212 news stories that encompassed the seven *Jornal da Tarde*'s programmes examined, 32 incorporated the citizen as a source of information. Each news story ran from the minimum of 1:22 minutes to a maximum 4:42, with an average time of 2:15 minutes. With regard to the newscasts, they were 52:37 to 68:33 minutes in length. One of the most highlighted topics of the week was the TAP-Air Portugal pilots' strike.

These 32 news stories have different standings regarding their importance within *Jornal da Tarde*: eight of those stories focus on first headline topics and only one on second headline topics. Still in the first thirty minutes of the programme (but not featuring headline topics) there are 13 stories with the citizen as a source and in the second half an hour there are four. Finally, in the second half of the news programme there are six news that fit the criteria.

Individual sources – the “ordinary citizen” – are sources of information, usually, in topics such as strikes, protests, cultural initiatives, crimes, sports, accidents, health, pilgrimage and the economy. It is, however, in protests and strikes that the citizen's participation is more requested. There are 11 news stories about strikes and five of protests. The locations of the events whose stories involve the citizens and their testimonials are, predominantly, centred in Lisbon and in the north of the country, particularly, in the districts of Oporto and Braga.

In the grand total of 32 news stories, 95 citizens were called upon to speak, and are therefore considered news sources. 40 of those testimonials were of the male gender and 55 of the female. There were also three children among those 95 citizens.

During the analysis, it was possible to identify which roles those individual sources play in *Jornal da Tarde*'s news. The most represented are those that act as clients or

customers of a product or service, as they are featured in 11 of the 32 stories in question (usually TAP's clients), while six news stories featured protesters. This data analysis showed that in more than half the stories featuring citizens, these present themselves as clients or protesters. Among the identified roles, people who participate in a certain activity, who benefit from an action or endeavour, and who are related are those less significant, considering they are only featured in one story.

Called upon to speak, citizens normally speak about their experiences, feelings and situations they have experienced. In addition, journalists choose to add citizens' testimonials to the aforementioned 32 news stories as there is an interest in knowing the citizen thoughts on a certain subject he is familiar with and express his personal view on matters that concern and affect him. Bearing in mind that a large part of the analysed news stories focus on strikes and protests, many of the testimonials express people's outrage and dissatisfaction in regard to a certain matter or event.

- Second week (from 25th to 31st May)

In the second sample week, the last of the month of May, 29 news featuring the citizen were identified, among the 223 broadcasted in seven editions of *Jornal da Tarde*. The duration of the stories oscillated between 1:06 and 3:05 minutes, an average of 2:10 minutes. In regard to the length of the news programme itself the minimum time was of 51:57 minutes and the maximum 62:30. Despite the great diversity of themes highlighted throughout the week, only one was recurrent: the corruption case in FIFA and the organisation's elections.

The 29 news stories that feature the citizen as a source of information have different positions in the newscast running order, that is to say, some are more important than other. Only one story fits the first headline category, but none is considered a second headline, 10 stories belong to the first thirty minutes of the programme and five to the second. Finally, in the second half of *Jornal da Tarde* there are 13 news stories in which the citizen appears as a source.

Generally, citizens come up in topics such as employment, health sport, protests/ strikes, accidents, events, education, crime, volunteer work, culture and society. But it is the events category that stands out the most, with a total of seven stories. Sports and health make up – each one – a total of 4 news items with individual sources.

Oporto, Lisbon and Braga are the locations in which most of the stories featuring citizens as sources of information occur. It is important to note that six of the news had no mention in regard to their location and only one was set abroad, specifically in Paris.

The 29 news stories featured a total of 88 citizens. From this total, 40 testimonials were of the male gender – two were children – and 48 of the female gender – one child.

During this second week, as the analysis showed, the role most played by individual sources in *Jornal da Tarde* was that of audience and merchant/entrepreneur, being each one of these categories a part of four news stories. Each one of the following categories family/friends, users and fans came up in three stories. That makes a grand total of 17 stories out of the 29 identified.

Throughout this second week, citizens were sources of information since they spoke of problems that concerned them or people close to them; the impact of a new opportunity in their lives – for example, a new job – and about emotions associated to sport events. Besides these topics, indignation, dissatisfaction, as well as various concerns are emphasized. Citizens are, furthermore, called upon to discuss their experiences, their opinions and what motivates them to try different activities.

- Third week (from 29th June to 5th July)

In the third week, which comprised the last days of June and the beginning of July, among the 222 news stories broadcasted in *Jornal da Tarde*, 30 stories featured citizens. Their length ranged from 1:14 minutes to 5:01, in an average of 2:14 minutes. With respect to the news programme, the minimum duration was of 52:63 minutes and the maximum of 63:59. This third week there was a wide range of topics discussed in stories that included individual sources, one of the few recurrent one had to do with summer parties. The big highlight of the week was the stalemate/crisis in Greece, that didn't feature any testimonial of an ordinary Portuguese citizen.

In terms of the news running order, in this third week none fitted the criteria of a headline story, that is to say, there were no first headline stories or second headline stories. In the first thirty minutes eight stories were emitted; in the second half an hour, as well as in the second half of the broadcast, there were 11.

This week, the topics about which the citizens speak up are, generically, sports, events, employment, health, culture, protests/strikes, crimes, society, weather forecasts and fires. However, and despite the wide range of those categories, society (with nine stories) and events (with six) are the ones that stand out by featuring the citizen as a source of information. Sports and protests/strikes are the subject of three news items each.

In terms of location, once again the Oporto and Lisbon districts stand out, the first with eight news stories, and the second with five. Note that five of the stories don't have a specific location and that one takes place abroad, in Prague.

From the 96 citizens featured in the examined stories 46 are men – two boys –, and 50 are women – with two girls. It should also be noted that in the total of men there are two anonymous sources, a boy and a man, and in the total of women also two, a girl and a woman.

In regard to the roles played by the citizens, the ones that stand out are audience/participants and employee/ex-employee, with eight and six stories, respectively. Victims and family/friends are also relevant, with four news pieces each. Merchants/entrepreneurs, during this week, only featured three stories, as well as passers-by.

And, this week, what do the citizens talk about when asked to intervene? They speak about their emotions and life experiences about the topic discussed, and they give their opinions. Furthermore, similarly to the previous weeks, the testimonials emphasize their dissatisfaction and concern over problems that affect them.

DISCUSSION OF THE RESULTS

According to the results previously presented and described, only about 14% of the total of news stories that made up the 21 *Jornal da Tarde*'s broadcasts analysed featured citizens as sources of information. That is to say, only a minority of the broadcasted news during every programme turned to the 'ordinary citizen' to illustrate and improve on its content. This can be explained by the fact that the citizens' contribution may not be pertinent to the type of approach taken in many stories which look for more institutionalized perspectives. Furthermore, in every programme, there were times when individuals with a given position in a given organisation intervened. This data supports what has already been reported by many scientific studies on the relationships between journalists and their sources: official and institutional sources are predominant (Berkowitz, 2009; Gans, 2008).

The length of the sampled news stories fall within the usual duration of TV news: around 2:18 minutes. There isn't, therefore, a difference between stories featuring citizens and those which don't. Yet, there is an aspect deserving of mention: 41 news items, about 45% of the 91 in which the citizen participates, are broadcasted in the first thirty minutes of *Jornal da Tarde* (already including first headline and second headline stories). Considering that the news programme usually lasts a little more than an hour, these figures show that less than half the news with citizen participation is broadcasted within the first thirty minutes, leaving the remaining 55% to the second half of the programme.

It is, however, important to point out that throughout the first sample week (27th April to 3rd May), there was a strike by pilots working for TAP-Air Portugal which led to many live coverages from the Portuguese airports. There was, in this case, an interest in the citizens' point of view, by showing the inconveniences of the situation or their opinion on the matter. The strike was a trending topic during almost the entire week, which led to a bigger presence of citizens in the news. Not taking into account this first week, only 19% of the total of news stories featuring citizens (11 out of 59) were broadcasted in the first thirty minutes of *Jornal da Tarde*.

Another relevant aspect of this investigation is to understand in what type of situations the citizen is given voice to and when he has his own airtime in public service news broadcasts. Thus, it has been found that the 'ordinary citizen' particularly speaks when he is the face or protagonist of the situation that originates the news, as in the case of protests, or when his life is somewhat greatly affected by the referred situation, for example, in the case of TAP clients whose lives were hampered by the pilots' strike. This happens possibly because those are situations to which the other citizens can relate and that can, somehow, enlighten the viewers on a story that affects, in a smaller or bigger scale, the country's situation.

Moreover, in most of the news examined, the citizens' testimonials have the utmost importance when trying to understand the situation in question, what is happening or what has already happened. Once again it is clear that the citizens' testimonials are useful, first and foremost, to report an experience that may have affected many of the programme's viewers. Moreover, the fact that there are many stories about protests or strikes featuring citizens' testimonials, mainly in the first sample week, corroborates this.

In cases such as popular festivities or light topics, the citizen is asked to voice his opinion, usually in the vox-pop format, although without a lot of airtime. This is something that, normally, increases the number of participants in one single news item. 'Audience or participant' is, therefore, another big role given to the citizen-source. This was the category that most stood out in the last two weeks analysed – then without the coverage of the highly newsworthy TAP pilots' strike.

Taking a look at the locations where the citizen's presence is more noticeable, something stands out: Lisbon, Oporto and Braga (the last in a much smaller scale) are the districts where people's opinion are more sought after and where there are more news stories featuring citizens. Those are coastal and well-populated regions, as well as geographically closer to the RTP's newsrooms in Lisbon and Oporto. It is evident, once again, that the media prefer more central regions, putting aside less populated areas. Actually, it can't be said that in these areas there are news in which the citizen doesn't take part (as the data collected doesn't allow for that kind of analysis); but one can point out that those who live in these regions aren't the ones often called upon to voice their opinions (in the vox-pop format).

Another interesting aspect concerns the number of men and women featured in RTP's news broadcasts. Women appear more often, which seems to show a turnaround in what, until recently, was reported by many scientific researches. It appears we are heading towards equality, as there isn't a big discrepancy between the number of female and male testimonials. There is even no apparent reason that may justify this situation: there are no news that need female testimonials alone. Yet, it is interesting to see that, in fact, when in search of emotions, journalists choose women.

In the news featuring citizens as sources, their opinions are, usually, shared by almost everyone. Dissatisfaction is, often, the primary feeling, much due to the type of stories the citizens are supposed to comment on. Thus, and essentially in terms of strikes and protests, there is a general opinion, usually of anger, that expresses the damages caused or what is demanded. In cases such as popular festivities or events, the citizen plays the part of audience or participant, giving a more personal testimonial. After all, since they are the protagonists of the story, one can say that the citizens are 'specialists' in lighter and softer topics. In these particular cases, their opinion is usually a positive one.

CONCLUSION

With an analysis focused in three separate weeks, it is clear that the presence of the citizen and the roles he plays are not constant and are clearly dependent on the type of events portrayed in the news story. By looking at the first sample week, one can see that the citizen was a lot more important and took a leading position, whereas the same cannot be said of the other two weeks.

Protesters or clients of a service (especially in the case of TAP) are some of the roles played by the individual sources in RTP's *Jornal da Tarde*. These sources, almost invariably, present their personal experience on a certain subject and portray emotions, more

often than not of dissatisfaction on that same subject. This means that, usually, when there are strikes or protests, the citizen is asked to speak.

In contrast, in case of parties or events, the citizen, as a member of the audience and a participant, is also a recurring source of information by being asked to give his perspective, usually showing contentment and satisfaction. However, aside from these types of cases, the citizen is usually called upon to speak about more negative topics (crimes, protests, fires, accidents ...).

Women appear to be the most requested gender, contrary to what, until recently, seemed to be the norm. Yet, the truth is that women were always considered priority sources when the focus is on emotion. For that matter, the idea that journalists prefer female testimonials when showing joy, sorrow or anger is corroborated.

Big cities continue to be in the centre of the journalist's work, consequently, limiting the possibility of participation to those who don't live in those areas.

Therefore, and returning to the question that was the starting point of this study (what is the extent of the citizen's presence in RTP's *Jornal da Tarde* and what role does he play in it?), it can be asserted that the citizen still hasn't got a very strong presence as a source of information, considering that he was only featured, at least once, in 14% of the news stories analysed. Additionally, the citizen participates whenever he is involved in the situation, whether willingly or not. His opinion about other type of topics of equal importance to public discussion (policy matters, education, health or justice) is not normally requested.

Therefore, it can be said that the citizen plays the role of news "illustrator", not being usually the protagonist of the situation he speaks of, despite being, nevertheless, involved in it. He is neither the key nor the central element of the news story nor is he the one that opens the story. The situations in which he is involved in end up determining the importance he has in the story and they are, truly, the reason why the journalists "take to the streets". Thus, and considering that the participation is an essential factor in the definition of what the Public Service should be and in its mission towards society, the citizen, in the television news domain, still has a secondary role and he is given little centrality in the news production process. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Berkowitz, D. (2009). Reporters and their sources. In K. Wahl-Jørgensen & T. Hanitzsch (Eds.), *The handbook of journalism* (pp. 102-115). Nova Iorque/Londres: Routledge.
- Correia, J. C. (2012). A participação como desafio à profissão jornalística. In J. C. Correia (Ed.) *Ágora - Jornalismo de Proximidade: Limites, Desafios e Oportunidades* (pp. 55-68). Covilhã: Livros Labcom (eBook). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/265738213_A_participacao_como_desafio_a_profissao_jornalistica
- De Keyser, J., Rayemaekers, K. & Paulussen, S. (2011). Are citizens becoming sources? A look into the professional contacts of Flemish journalists. In B. Franklin & M. Carlson (Eds.), *Journalists, Sources and Credibility: New Perspectives* (pp. 139-151). Nova Iorque/Londres: Routledge.
- Gans, H. (2008). Deciding what news is: the organization of story selection. In H. Tumber (Ed.), *Journalism – critical concepts in media and cultural studies* (pp. 235-248), Nova Iorque/ Londres: Routledge.

- Gans, H. (2011). Multiperspectival news revisited: Journalism and representative democracy. *Journalism*, 12(1), 3-13.
- Lopes, F. (2000). As fontes, os jornalistas e as leis. *Comunicação e Sociedade*, 1-2, 339-349. Retrieved from http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5511/1/CS_vol2_flopes_p339-349.pdf
- Lopes, F. (2006). Homens públicos, mulheres privadas – a presença da mulher na informação televisiva. Retrieved from <http://www.bocc.ubi.pt/pag/lopes-felisbela-homens-publicos-mulheres-privadas-2007.pdf>
- Lopes, F., Neto, I. & Ribeiro, F. (2014). Letting people talk in media? Portrait and problems of citizens' participation in audience discussion programmes. In J. Pérez Tornero (Ed.), *Media literacy and intercultural dialogue: strategies, debates and good practices* (pp. 118-128). Retrieved from http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/29604/1/FL_IV_FR_Media.pdf
- Pantti, M. & Husslage, K. (2009). Ordinary people and emotional expression in Dutch public service news. *Javnost - The Public: Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 16(2), 77-94. Doi: 10.1080/13183222.2009.11009005
- Pinto, M. (2000). Fontes jornalísticas: contributos para o mapeamento de campo. *Comunicação e Sociedade*, 1-2, 277-294. Retrieved from http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5512/1/CS_vol2_mpinto_p277-294.pdf
- Pinto, M. (2005). Pensar e projetar o serviço público com a participação do público. *Comunicação e Sociedade*, 1, 41-59.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Schmitz, A. (2011). Classificação das fontes de notícias. Retrieved from <http://bocc.ubi.pt/pag/schmitz-aldo-classificacao-das-fontes-de-noticias.pdf>
- Traquina, N. (2002). *O que é Jornalismo*. Lisboa: Quimera.

OTHER REFERENCES

- Código do Processo Penal [Code of Criminal Procedure]. Retrieved from http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=199A0135&nid=199&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=#artigo
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão . Retrieved from http://www.rtp.pt/wportal/grupo/governodasociedade/contrato_concessao_pdf.php
- Estatuto do Jornalista. Retrieved from <http://www.erc.pt/documentos/lei199.pdf>
- Lei da Televisão (Lei nº27/2007) de 30 de julho, República Portuguesa. Retrieved from: http://www.erc.pt/documentos/Lei_Televisao_2007.pdf

BIOGRAPHICAL NOTES

Inês Mendes holds a Masters in Communication Sciences from Universidade do Minho. Has been involved in academic journalism through ComUM.

E-mail: inesgmendes27@gmail.com

Departamento de Ciências da Comunicação – ICS

Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal

Raquel Martins

Holding a Masters in Communication Sciences from Universidade do Minho. Has been involved in academic journalism, namely by being the Editor of ComUM.

E-mail: anaraquelmartins23@gmail.com

Departamento de Ciências da Comunicação – ICS

Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga, Portugal

* **Submitted: 13-03-2016**

* **Accepted: 14-04-2016**

CIDADANIA, ATIVISMO E PARTICIPAÇÃO NA INTERNET: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Caroline Kraus Luvizotto

Resumo

Muitas ações de caráter político-social se fortaleceram e se potencializaram à medida que a internet deu suporte a elas, utilizando sua arquitetura em rede para disseminar informação, promover a discussão coletiva e apoiar o ativismo. Para compreender como as ferramentas da Internet contribuem para o cenário de participação política e social no Brasil, foram identificados dois websites: o primeiro, de iniciativa privada, *Vote na Web*; o outro, de iniciativa governamental, lançado pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o *Participatório* - Observatório Participativo da Juventude. A partir desses exemplos, o presente estudo reflete sobre a utilização da internet para a criação, organização e disseminação da participação político-social e do ativismo *online* no Brasil. Compreende-se que os websites possuem limitações e que as ferramentas *online* não são utilizadas em sua potencialidade. Mas, a partir de um contexto de cidadania e de participação *online* é possível verificar que a arquitetura dos websites favorece a participação, mesmo sem o engajamento cívico, e pode ser um passo em direção a uma prática cidadã mais ampla.

Palavras-chave

Participação político-social; ativismo; internet; *Vote na Web*; *Participatório*

INTRODUÇÃO

A dinâmica social contemporânea encontra-se tracionada pela participação dos sujeitos em movimentos e projetos político-sociais que configuram-se em fontes de inovação e matrizes geradoras de saberes de caráter democrático e cidadão, justificando a realização de análises que privilegiem o foco sobre as redes de articulações e de comunicação estabelecidas pelos sujeitos em sua prática cotidiana. O estudo de tais redes torna-se, assim, essencial para compreender os fatores que contribuem para desencadear aprendizagens e o surgimento ou a intensificação de valores de cultura de participação. A participação é uma ação social coletiva que possui em sua gênese uma série de características, dentre as quais, pode-se destacar suas estratégias de ação, sua organização, a historicidade, os laços e identidades compartilhadas. Essas características somadas a um projeto de sociedade é que levam os atores sociais a se aproximarem dessas ações coletivas e atuarem ativamente ou ocasionalmente junto aos movimentos sociais, aos espaços de deliberação política e aos mais diversos contextos onde se faz necessária uma ação democrática e cidadã.

Muitas ações de caráter político-social se fortaleceram e se potencializaram à medida em que a internet deu suporte a elas, utilizando sua arquitetura em rede para disseminar informação e promover a discussão coletiva. A partir dessa ferramenta foi

possível propor e organizar ações e ampliar os canais de participação. Pereira (2011, p. 16) explica que o potencial da internet concentra-se em “atingir indivíduos que, a princípio sem vinculações políticas às instituições clássicas de organização da sociedade civil, estejam dispostos, desde que sejam ‘devidamente’ convencidos, a participar de ações específicas de protesto, cibernéticas ou não, que tenham alguma identidade com seus interesses e percepções de mundo”. Destaca-se aqui que este engajamento ou vinculação baseia-se fundamentalmente na liberdade do militante “não formal de se envolver quando quiser e onde quiser, sem os altos custos da participação formal”. O autor salienta, ainda, que as *cyberações* poderão ou não se desdobrar em uma participação fora da internet, “mas não se trata de um pressuposto exigido pelos movimentos, sendo que a não participação não acarreta alguma forma de sanção” (Pereira, 2011, p. 16).

Portanto, compreende-se a importância fundamental da internet como ferramenta para disseminação de conteúdos informacionais de caráter político e social, bem como, como suporte para organizar ações coletivas. Para compreender como as ferramentas da internet e as mídias digitais contribuem para esse cenário de participação política e social no Brasil, foram identificados dois *websites*: o primeiro, de iniciativa privada, caracterizado por ser um canal de participação de cidadãos em questões governamentais, objetivando fortalecer a luta pela cidadania e justiça social: o *Vote na Web*; o outro, de iniciativa governamental, lançado pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) o *Participatório* - Observatório Participativo da Juventude, que tem como objetivo a produção de informação sobre a juventude a partir da participação dos próprios jovens, configurando-se num canal de participação dos jovens em questões governamentais. A partir desses exemplos, este estudo refletiu sobre a utilização da internet para a criação, organização e disseminação da participação político-social e do ativismo *online* no Brasil.

Pode-se afirmar que as ações coletivas são sadias dentro de um ambiente político e social plural como o brasileiro e projetam atores políticos que passam a exigir do poder público a efetivação de direitos civis, políticos e sociais garantidos por lei. Trata-se de um componente advindo do amadurecimento das democracias. “A mudança no entendimento da organização e ação dos coletivos sociais ocorreu, em grande parte, em decorrência das transformações no cenário político internacional”, destaca Machado (2007, p. 254), que salienta a intensificação de forças verificada quando, “com o fim da guerra fria e o surgimento da simbiose entre democracia ocidental e capitalismo, os movimentos sociais passaram gradualmente a ser considerados atores sociais importantes para a promoção dos direitos civis e da cidadania” (Machado, 2007, p. 254).

A sociologia clássica confere complexidade ao estudo de ações sociais coletivas. Por ação social Max Weber (1978, p. 139) entende toda a ação “com sentido próprio, dirigida para a ação de outros”. O sentido é atribuído pelo ator à ação, que o leva a escolher princípios, procedimentos e finalidades. A ação social difere de todas as outras formas de ação porque seu agente tem consciência daquilo que escolhe, e as ações podem ser apreciadas conforme o grau de consciência do agente sobre seu significado. Identidades compartilhadas podem fortalecer o sentimento de pertencimento, que tenderia a encorajar a participação. A complexidade se coloca quando se busca compreender a

complicada relação entre movimentos sociais, identidade e participação. A pesquisadora brasileira Cicilia Peruzzo (2013) destaca que tais ações indicam a existência de uma organização coletiva que implica identidades compartilhadas e estratégias de mobilização e comunicação.

A estrutura em rede da internet possibilita a articulação dos atores sociais de modo inter e correlacionado. Este paradigma tem, segundo o sociólogo espanhol Manuel Castells (2006, pp. 108-109), certas características essenciais: “a informação é sua matéria-prima, os efeitos das novas tecnologias têm alta penetrabilidade, predomínio da lógica de redes, flexibilidade, crescente convergência de tecnologias”.

Os recursos da web 2.0 facilitaram a criação e a circulação de conteúdos aos usuários da internet, que podem atuar como leitores, autores, produtores e editores de conteúdo informacional multimídia. O usuário não é mais pensado como agente passivo, mas como desenvolvedor de conteúdo. A segunda geração de ferramentas *online*, caracterizada pelas mídias digitais, potencializa as formas de publicação, compartilhamento e organização de informações, além de expandir os espaços para a colaboração entre os participantes. Reforça a promessa de criação de inteligência coletiva, ou construção coletiva do conhecimento. Por meio da interação, comunidades formadas em torno de interesses específicos poderão apoiar uma causa, discutir temas individuais ou de relevância coletiva, levar a opinião pública à reflexão e disseminar informações políticas e sociais (Valente & Mattar, 2007).

As ferramentas web 2.0 estão organizando e fomentando o desenvolvimento de novas mídias digitais e redes sociais virtuais, à medida que são reduzidos os custos da mobilização de atores sociais. A ação política através das tecnologias “torna-se mais barata, rápida e por consequência mais acessível a grupos que não fazem parte do sistema político institucionalizado”, segundo Pereira (2011, p. 14). As redes que integram essa lógica possuem potencial articulador e mobilizador e, segundo a socióloga brasileira Ilse Scherer-Warren (2006, p. 115), “por serem multiformes, aproximam atores sociais diversificados – dos níveis locais aos mais globais, de diferentes tipos de organizações – e possibilitam o diálogo da diversidade de interesses e valores”.

Essas ferramentas estão redesenhando e redefinindo a criação e a disseminação do ativismo social *online*, criando novas e interessantes oportunidades de transmissão, mais personalizadas, sociais e flexíveis, com um caráter de compartilhamento de informações. Por meio da internet pode-se ultrapassar a censura ideológica e as políticas editoriais dos meios de comunicação tradicionais, como a televisão, o rádio e a mídia impressa. Com as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) espera-se, de acordo com o seu potencial, disseminar os conteúdos informacionais com o máximo de intercâmbios, buscando a interação, o apoio, as críticas, as sugestões que, no caso do ativismo social, traduz-se em expressar por meio de seus atores, da forma mais diversa e abrangente possível, a luta pela concretização da cidadania (Moraes, 2000).

Na sociedade contemporânea, a organização dos atores sociais em comunidades e redes sociais virtuais “tem permitido que o ativismo político se organize de maneira que se superem constrangimentos temporais, financeiros, espaciais, ideológicos e

identitários, colaborando para a ampliação das atividades a níveis antes poucas vezes imaginados” (Pereira, 2011, p. 19). Esse cenário onde a informação e a comunicação têm papel decisivo, é produzido a partir da articulação em redes sociais virtuais e utilização de mídias digitais, que ligam pessoas e movimentos sociais e pode ter um caráter marcadamente democrático.

PARTICIPAÇÃO, ATIVISMO E INTERNET

As mudanças sociais ocorridas nas três últimas décadas, especialmente, foram ocasionadas pela severa inserção das tecnologias informacionais na sociedade. Essas têm ocasionado a propagação da informação e da comunicação de uma forma bastante dinâmica e tem ainda suscitado a conexão da sociedade por meio de uma grande rede.

Castells (2006) destaca a penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias. Tal penetrabilidade se deve ao fato que a comunicação é uma característica inerente ao ser humano e que essa estaria sendo moldada pelos meios tecnológicos. A organização da sociedade em rede propicia a emergência da comunicação coletiva e flexível. Flexibilidade que, segundo Castells (2006) pressupõe a constante capacidade de reorganização do sistema em rede. Por fim, destaca-se a convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado. Neste caso, a integração das tecnologias nas várias áreas do saber configura-se em constante produção de conhecimento (Luvizotto & Carniel, 2013).

Ambientes de conversação e discussão tornaram-se um importante objeto de pesquisa, já que além de espaços de comunicação, revelam traços e dinâmicas sociais. O conceito de participação é anterior à internet, mas as próprias possibilidades técnicas da rede ampliaram o debate, favorecendo ao surgimento de novos ambientes de discussões.

A participação e suas modalidades mudam de acordo com a possibilidade de atingir diferentes sujeitos sociais que se identificam com determinada causa, ou simplesmente têm consciência de seu papel como cidadão e a necessidade de participar. Dessa forma, aborda-se, a seguir, os conceitos de participação antes e depois da internet, especificamente, com o advento da web 2.0.

Participação tem um sentido amplo, ela pode ser cultural, social ou política. Para Bordenave (1983, p. 23), “participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Para ele, de nada adianta “fazer parte” sem “tomar parte”, como por exemplo alguém que faz parte de um grupo, mas não toma parte das decisões do grupo. A participação está ligada à atividade e ao engajamento. A participação seria inata ao ser humano devido às suas necessidades criativa e racional e a democracia seria um estado da participação (Bordenave, 1983). Para Demo (1996, pp. 19-20), “participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias”. Nesse sentido, pode-se afirmar que o exercício da cidadania passa diretamente pela participação de um povo e suas demandas.

É possível notar que as gerações atuais exercem parte de seus direitos expressivos por meio da internet. A web 2.0 serve de grande atrativo para a articulação dos

movimentos sociais, pois nela é possível a interação coletiva por intermédio de comunidades formadas em torno de interesses específicos, dar apoio a causas, além de discutir temas individuais ou temas de relevância coletiva, levando assim a opinião pública a reflexão e disseminar informações políticas e sociais (Luvizotto, 2015).

Com a internet e as mídias digitais, as formas de comunicação e consumo de informação se modificaram, deixando de ser unilaterais - marca dos meios de comunicação de massa - e passam a ser mais participativas e democráticas. Mesmo que de maneira limitada, considerando os problemas de acesso a rede, acessibilidade, usabilidade e conhecimento do usuário, a internet possibilita participação e interação entre os indivíduos, sendo uma forma de comunicação rápida, prática e sem barreiras geográficas. Esse ambiente *online* modificou a maneira como sujeitos e grupos sociais manifestam as suas demandas políticas e sociais. Neste contexto, surge o ativismo que ganha espaço privilegiado na internet e a atuação dos movimentos sociais passa a ser mais abrangente ocupando os espaços *online* (na internet) e *off-line* (nas ruas).

Entende-se o ativismo como tomar parte de uma ação objetivando a transformação social. Participar, atuar, discutir, deliberar e executar ações defendendo uma ideia, uma causa ou ideologia. Esta ideia pode ser política, social, religiosa ou de qualquer caráter de cunho identitário. Dessa forma, existem várias ideias que podem motivar uma ação ativista como a causa ambientalista, feminista, o movimento negro, o movimento LGBTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), o ativismo jurídico, o anticapitalismo, entre outras. Para Mansbridge, “ativistas são aqueles que participam da vida pública para além dos momentos eleitorais. Aqueles que se identificam com um movimento social, que se envolvem com as suas causas e que os apoiam efetivamente”. (1990, p. 229).

A atuação dos movimentos sociais, que a socióloga brasileira Maria da Glória Gohn (2003, p.13) define como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e manifestar suas demandas”, é uma das formas de ativismo. As ações dos movimentos sociais podem se manifestar na forma de protestos, greves, manifestações, ocupações de espaços públicos ou privados, podendo usar ou não de violência. Para Young (2001, p. 672), “mais do que o acordo entre aqueles que apoiam as estruturas de poder existentes é necessário confrontá-los em espaços públicos através de manifestações públicas, como passeatas, boicote e outras ações diretas”. Os trabalhos pacíficos realizados por organizações sociais como associações civis, ONGs estruturadas ou grupos que lutam e trabalham por uma causa, sem necessariamente serem parte de algum movimento social, também são formas de ativismo.

Refletindo sobre mobilização social, destaca-se Scherer-Warren que apresenta uma organização da sociedade civil mobilizada em três níveis:

- O primeiro nível - associativismo local: movimentos comunitários e as próprias ONGs que lutam por “causas sociais ou culturais do cotidiano” (Scherer-Warren, 2006, p. 110). Como exemplo desse nível, a autora destaca os núcleos dos movimentos sem terra, sem teto, piqueteiros, empreendimentos solidários e associações de bairro.
- O segundo nível - organizações inter-organizacionais: “fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes de redes” (Scherer-Warren, 2006, p. 111), que se articulam para

empoderar a sociedade civil. Nesse nível ocorre a mediação necessária para parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade e o Estado.

- O terceiro nível - mobilização na esfera pública: a articulação de todos estes atores sociais que buscam algo além da organização institucional conciliatória e partem para grandes manifestações, tendo em vista visibilidade midiática e exercer pressão política (Scherer-Warren, 2006, p. 111). Como exemplo do terceiro nível indica-se a Marcha das Vadias, a Parada do orgulho LGBTTT, e as próprias Manifestações de Junho de 2013 no Brasil em um nível ainda mais extremo.

Os recursos e ferramentas tecnológicas de informação foram aprimorados rapidamente, democratizando de maneira inédita o acesso à informação. Com o advento da internet e as ferramentas da web 2.0, a informação deixa de se concentrar na mídia de massa e nos grandes conglomerados midiáticos e se oferece a possibilidade de produção, seleção e interação aos seus usuários, gerando novos conteúdos e fontes de informação. Hoje, ONGs, movimentos sociais e ativistas podem propagar suas ideias para todo o mundo, oferecendo a informação à sua maneira. Agências de notícias alternativas e independentes surgem para contestar as versões da imprensa tradicional, a exemplo da mídia NINJA, Jack Mídia Independente e diversos blogs e websites contra-hegemônicos.

A pesquisadora brasileira Maria Eugenia Rigitano destaca que os ativistas utilizam a rede mundial de computadores para “poder difundir informações e reivindicações sem mediação, com o objetivo de buscar apoio e mobilização para uma causa; criar espaços de discussão e troca de informação; organizar e mobilizar indivíduos para ações e protestos on-line e off-line” (Rigitano, 2003, p. 3). A esse tipo de ativismo nomeia-se ativismo digital ou *online*. Ou seja, o ativismo *online* ocorre da apropriação das ferramentas disponíveis na internet para articulação, organização, discussão e comunicação entre os ativistas na defesa de suas demandas.

A internet e as mídias digitais possibilitam uma nova compreensão e sentido para a participação, para a democracia, para o ativismo e para as identidades coletivas. A partir das ferramentas web 2.0, caracterizadas pela interação e colaboração, é possível participar de ações sociais coletivas de modo *online* e *off-line* (Rothberg, Luvizotto & Vanzini, 2014): *online*, uma vez que a estrutura de conectividade da internet permite derrubar a barreira do tempo e do espaço, possibilitando a qualquer ator social se manifestar e deliberar sobre os mais diversos assuntos e contextos sociais. É possível fazer parte de grupos virtuais que possuam uma motivação, uma identidade coletiva e ali se auto-representar, discutir, propor, aprender e organizar ações. *Off-line*, uma vez que fazendo parte de um grupo social com vínculo indenitário o ator pode postar vídeos, fotos e todo tipo de conteúdo informacional em tempo real e tornar público aquele momento que, somente os participantes *off-line* teriam condições de conhecer, mas com o uso da internet passa a ser de domínio público, instrumentalizando a participação político-social.

Após discorrer sobre a participação, o ativismo e como as mídias digitais dão suporte à essas ações sociais, apresentam-se dois exemplos de ambientes informacionais digitais que se auto-intitulam ambientes de participação cidadã: o *Vote na Web* e o *Participatório - Observatório Participativo da Juventude*. A partir desses exemplos espera-se compreender como as mídias digitais estão alterando o cenário de participação e de ativismo no Brasil.

WEBSITE *VOTE NA WEB*

O *Vote na Web* (www.votenaweb.com.br) é um website criado em novembro de 2009 para tornar público projetos de lei do Congresso Nacional do Brasil, onde o cidadão pode conhecer os projetos por meio de um breve resumo e votar, simbolicamente, se concorda ou não com as proposições dos parlamentares.

O site foi desenvolvido por uma empresa que tem como foco o emprego de tecnologias digitais para a criação de canais de participação de cidadãos em instituições, privadas ou governamentais, chamada Webcitizen. Uma das principais características do site é o fato de que os projetos de lei do Congresso Nacional são traduzidos para uma linguagem mais simples e objetiva, permitindo que os usuários acompanhem as discussões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em maio de 2010 o projeto foi convidado a ser apresentado no evento Gov 2.0 Expo em Washington, D.C., o qual é co-produzido pela O'Reilly Media Inc. e UBM TechWeb. De acordo com informações disponíveis no próprio website, o *Vote na Web* foi o único representante brasileiro convidado a participar deste evento que teve como objetivo divulgar ferramentas de internet que estimulam a participação da sociedade na política. Após a apresentação do projeto em Washington, a Webcitizen, foi convidada pela ONU a participar também de um workshop sobre engajamento cívico em Barcelona entre os dias 21 e 23 de junho denominado “envolvendo os cidadãos na Gerência de Desenvolvimento e Governança Pública para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Segundo dados coletados em 25 de agosto de 2016, o website reúne mais de 740 mil usuários cadastrados, mais de 10 milhões e 500 mil votos computados, mais de 340 mil comentários e 6.340 projetos cadastrados. Esses números sugerem que o website possui uma visibilidade relevante e que possibilita a interação entre os usuários, dado que pode ser verificado pelo grande número de comentários deixados nos projetos de lei em todo site. Muitos desses comentários foram feitos por usuários que pretendiam dialogar um com os outros e opinar, concordando ou não, com o comentário de outro cidadão.

O *Vote na Web* se apresenta como um site de engajamento cívico e apartidário, que tem como objetivos promover a participação cidadã e se compromete em levar os resultados da participação civil ao Congresso. O site, além de tornar público projetos de lei do Congresso Nacional do Brasil possibilita que o cidadão vote, simbolicamente, se concorda ou não com as propostas dos parlamentares. O resultado da votação, sim ou não, pelos usuários, é visualizado em gráficos. Além disso, é possível que os internautas comparem seus votos entre si e com os dos deputados e senadores. Os projetos são lidos por analistas, que produzem um sumário e um resumo de cada um deles. São então abertos à votação por parte dos usuários e atualizados com os votos dos deputados e senadores tão logo passem pelas casas do Congresso.

Uma de suas principais características são os resumos apresentados, formulados por analistas – a partir do texto do projeto de lei original – que buscam traduzir os termos utilizados para uma linguagem mais próxima a do público. Quando a lei é apreciada

por votação na Câmara e no Senado o site apresenta uma comparação entre o voto dos legisladores e dos usuários.

Um ponto importante da arquitetura do website *Vote na Web* é que ele permite que se visualize a computação dos votos em um parâmetro geral dos usuários, mas também divididos em categorias de gênero, idade e estado. Além dessas possibilidades, há um mapa do Brasil com a divisão de votos por estado que apresenta as diferenças da votação por escala de cores. Outros aspectos da arquitetura do referido site podem ser citados, como por exemplo, a divisão dos projetos de lei apresentados em categorias como economia, saúde, trabalho, cidades, cultura, esporte, transporte, entre outras. No site, também há duas ferramentas de busca, por filtros pré-estabelecidos, ou por palavras-chave. As Figuras 1 e 2 exemplificam como os projetos são apresentados no website.

VOTENAWEB Facebook Google - ou - Email Senha Entrar

Sobre Termos de Uso Privacidade Contato Não tem Facebook? Registre-se no modo tradicional. Esqueci minha senha.

Projetos de Lei Arquivo Políticos Ranking

PLC 5069-2013

Punirá, com prisão de 4 a 8 anos, quem anunciar algum método de cometer o aborto.

[Curtir](#) 1,4 mil [Tweetar](#)

O projeto punirá, com penas de prisão de 4 a 8 anos, quem:

- Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto;
- Induzir gestante a usar alguma substância ou objeto abortivo;
- Instruir ou orientar gestante sobre como praticar aborto, ou prestar-lhe qualquer auxílio para que o pratique, ainda que sob o pretexto de redução de danos.

A pena passa a ser de 5 a 10 anos se quem cometer o ato for médico, farmacêutico, enfermeiro ou funcionário da saúde pública.

Se a gestante for menor de idade, a pena ainda é aumentada em um terço.

Segundo o deputado, a campanha internacional para a legalização do aborto tem relação com interesses capitalistas de controlar a natalidade. Para ele, poderosas entidades internacionais estão interessadas em uma política de controle populacional, estimulam o aborto ilegal para reduzir a população mundial. Para o deputado, a lei brasileira deve estar pronta para evitar este domínio internacional de controle da natalidade.

[Votar Sim](#) [Votar Não](#)

Proposto pelo deputado **Eduardo Cunha** do PMDB

Tipo: Câmara
Data de apresentação: 27/02/2013
Situação: Em tramitação

Categorias:
Saúde

[Ler arquivo original na íntegra \(pdf\)](#)

[Seguir este projeto](#)

[Leve este projeto para seu site](#)

Figura 1: Apresentação de Projeto de Lei no website *Vote na Web*¹

¹ Retirado de <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-2013>.



Figura 2: Apresentação da Votação do Projeto de Lei, segundo os cidadãos - Gráficos²

O *Vote na Web* pretende ser um portal interativo, informativo, participativo e que utiliza ferramentas da web 2.0 para cumprir sua proposta. Seu design é simples e intuitivo, de modo que os usuários não enfrentam dificuldades e obstáculos para utilizá-lo. A Figura 3 apresenta a ferramenta de comentário disponível em cada projeto de lei. Após votar se aprova ou não o projeto de lei, o usuário pode classificar o projeto de acordo com seis categorias: urgente, relevante, corajoso, inviável, irrelevante e sem noção. É ainda possível que o cidadão comente o seu voto e/ou dialogue com outros usuários. Essa ferramenta permite a interação entre os usuários, mas é importante destacar que nem todos respeitam o debate e utilizam o espaço de debate de modo adequado.

² Retirado de <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-2013>.



Figura 3 – Apresentação da Votação do Projeto de Lei, segundo os cidadãos – Comentários³

As informações são colocadas de maneira objetiva, sem excesso de informação. Se desejar conhecer em profundidade é disponibilizado um link de acesso para o projeto de lei na íntegra. Há ferramenta de busca que permite filtrar a informação seja para identificar projeto lei ou determinado parlamentar. O usuário para ter acesso livre a todas as informações precisa se cadastrar no site por meio das redes sociais Facebook ou Google+.

Apesar de ser um site de fácil interação, é preciso se perguntar como os resumos dos projetos são elaborados e qual a eficácia dessas informações para estimular e esclarecer o cidadão na hora de votar e de comentar. Uma vez que o resumo é elaborado a partir da lógica subjetiva de alguém, é necessário se perguntar quais elementos são representativos para esse sujeito, a ponto de integrarem o resumo. É possível que outros elementos do projeto de lei na íntegra, também relevantes, fiquem de fora desse resumo, pois ele segue a lógica subjetiva de alguém e pode não contemplar a lógica de outros cidadãos.

WEBSITE PARTICIPATÓRIO – OBSERVATÓRIO PARTICIPATIVO DA JUVENTUDE

Os protestos e manifestações ocorridos no Brasil de junho a julho de 2013 foram sucedidos por reações diversas de mandatários nos diferentes níveis de governo. Naquele momento houve uma oportunidade de que alguns setores da comunicação pública concretizassem seus projetos. Assim surgiu o website *Participatório*: Observatório Participativo da Juventude, uma plataforma *online* lançada em agosto de 2013 como parte da resposta da Secretária-geral da Presidência da República aos protestos que tomaram as ruas brasileiras.

Criado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão da Secretaria-geral da Presidência da República, com a publicação no Diário Oficial da União da Portaria 42, o *Participatório* (<http://participatorio.juventude.gov.br>) é uma “plataforma virtual interativa

³ Retirado de <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-201>

voltada à produção do conhecimento sobre a juventude e para a própria juventude, mediante participação e mobilização social” (Artigo 2º da Portaria 42), que “pretende promover espaços de participação, produção do conhecimento, mobilização e divulgação de conteúdos para temas relacionados às políticas públicas de juventude” (Artigo 3º).

O *Participatório* relaciona sua criação como resposta ao recente fenômeno de visibilidade da insatisfação de setores sociais com a vida pública, já que o website poderia ajudar a mediar a insatisfação que tomou as ruas, ao propor um método supostamente organizado de canalizar a participação política e acolher o desejo de influenciar os rumos das políticas públicas que importam aos jovens.

Aparentemente, segundo a lógica subjacente ao argumento oficial, o *Participatório* viria a constituir mais uma etapa no percurso de participação iniciado pelo governo federal, em um leque de oportunidades que poderia tornar desnecessárias outras formas de mobilização, como as manifestações autônomas observadas nas ruas (Rothberg, Luvizotto & Vanzini, 2014). A comunicação pública digital exerceria o papel de catalisar e organizar a expressão política juvenil, afastando assim o risco de manifestações não submissas, por meio da oferta de canais alegadamente permanentes e confiáveis: “o *Participatório* fará consultas públicas, sobre temas que estejam na pauta da SNJ, a fim de conhecer a opinião da juventude e, nesse sentido, os jovens e as jovens poderão, de fato, subsidiar as ações da Secretaria e a formulação das políticas públicas” (Participatório, 2013). Ou seja, ao propor um método supostamente organizado de canalizar a participação política e acolher o desejo de influenciar os rumos das políticas públicas que importam aos jovens, o *Participatório* poderia ajudar a esfriar a insatisfação que tomou as ruas.

O website apresenta menus laterais com destaque para três seções principais: a) Participatório: o que é, notícias, biblioteca digital, centro de documentação, revista eletrônica, boletim juventude informa, rede de pesquisadores, parceiros, contato, debates, divulgue esta página; b) Assuntos: segurança, educação, trabalho e renda, cultura, campo e cidade, comunicação e tecnologia, diversidade e igualdade, esporte e lazer, meio ambiente, participação social, saúde; c) Centrais de conteúdo: áudios, vídeos, imagens, publicações, legislações, editais, biblioteca digital, dados estatísticos.

Além disso apresenta um menu inferior com quatro opções, com destaque para duas: a) Portal da juventude: sobre o portal, termos de uso, órgãos responsáveis, legislação, Participatório, Conjuve, Coijuv, juventude viva, estação juventude, juventude rural, política internacional; e b) Redes sociais: facebook, twitter, youtube, flickr, issuu, rss, o que é? A Figura 4 apresenta o website.

The image shows the homepage of the Participatório website. At the top, there is a navigation bar with links for 'BRASIL', 'Serviços', 'Participe', 'Acesso à Informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a secondary navigation bar with links for 'Ir para o conteúdo', 'Ir para o menu', 'Ir para a busca', and 'Ir para o rodapé', along with accessibility options like 'ACESSIBILIDADE', 'ALTO CONTRASTE', 'MAPA DO SITE', and 'PT EN ES'. The main header features the 'Portal da Juventude' logo and the text 'SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE'. A search bar is located on the right side of the header. Below the header, there are several sections: 'Últimas notícias', 'Eventos', 'Iniciativas em destaque', and 'Programas da Juventude'. A central featured article titled 'PARTICIPATÓRIO' includes a colorful logo and a description of the observatory. Below this is a news item titled 'Uberaba (MG) convoca representantes para o Conselho Municipal de Juventude'. On the left, there is a sidebar with 'ASSUNTOS' such as 'Segurança', 'Educação', 'Trabalho e Renda', 'Cultura', 'Campo e Cidade', 'Comunicação e Tecnologia', 'Diversidade e Igualdade', 'Esporte e Lazer', 'Meio Ambiente', 'Participação Social', and 'Saúde'. On the right, there is a sidebar for 'PARTICIPATÓRIO' with links to 'O que é', 'Notícias', 'Biblioteca Digital', 'Centro de Documentação', 'Revista Eletrônica', 'Boletim Juventude Informa', 'Rede de Pesquisadores', 'Parceiros', 'Contato', 'Debates', and 'Divulgue esta página'. Social media icons for Facebook, Twitter, Pinterest, Google+, and Email are also present.

Figura 4: Página inicial do website Participatório⁴

Atualmente, o website possui mais de 24.500 usuários cadastrados, divididos em 540 comunidades. De forma geral, verifica-se que o compartilhamento de recursos e troca de informações entre usuários nas páginas do website é baixo. Algumas comunidades possuem apenas um membro, aquele que criou a comunidade, sem qualquer registro de interações. Embora a verificação das atividades e dos recursos utilizados no website possam sugerir um potencial de ativismo *online*, a participação mais ativa na forma da inserção e troca de conteúdos não pode ser negligenciada como indicador efetivo de interesse e engajamento. A Figura 5 apresenta algumas comunidades do portal:

⁴ Retirado de <http://participatorio.juventude.gov.br>

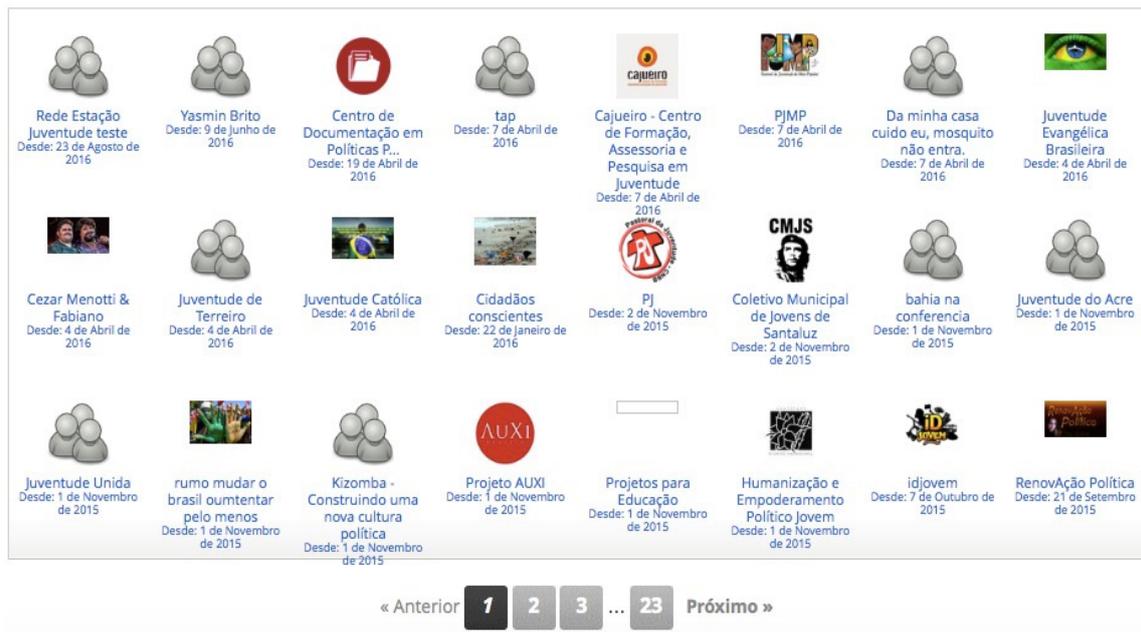


Figura 5 – Comunidades do website Participatório⁵

O *Participatório* apresenta-se como ferramenta que beneficia das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), ainda que sejam necessários aperfeiçoamentos, a serem desvendados por pesquisas futuras. Apesar de site utilizar as NTIC para impulsionar o engajamento e a participação política, com a promessa de aproximar os jovens das discussões políticas e sociais propostas pelo governo federal, observa-se o que seu uso foi insuficiente até o momento. Isso indica que muitos esforços devem ser empregados para atingir os objetivos pretendidos.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A Internet proporciona aos seus usuários a capacidade de produzir informação e não somente consumi-la. Observa-se que as plataformas *online* da web 2.0 e as mídias digitais foram tomadas por discussões e debates dos mais variados temas e representam a diversidade e a pluralidade de sujeitos sociais. Entende-se que, mesmo que de maneira limitada devido à sua infraestrutura de conectividade e a aspectos relativos à arquitetura da informação do website, como por exemplo a acessibilidade e a usabilidade, a rede possibilita participação e interação real entre seus usuários, sendo uma forma de comunicação rápida, prática e sem barreiras geográficas e temporais.

Atualmente, parte significativa dos movimentos e grupos político-sociais articula suas ações por meio da Internet, passando a configurar o chamado ativismo social *online*. A infraestrutura de conectividade em rede, característica da Web atual, as novas tecnologias de informação e comunicação e as mídias digitais, revelam-se um aparato tecnológico que permite a comunicação de atores sociais no processo de criação, organização e disseminação de suas demandas políticas e sociais.

⁵ Retirado de <http://juventude.gov.br/search/communities>

Iniciativas governamentais e não-governamentais como a do *Participatório* e do *Vote na Web* espalham-se pelo mundo. Dentre as inúmeras iniciativas, pode-se citar o NHS Citizen da Inglaterra (<https://www.nhscitizen.org.uk>), um programa nacional que visa à participação do cidadão em questões relacionadas à saúde; o Question Bridge dos Estados Unidos da América (<http://questionbridge.com>), uma plataforma *online* para homens negros de todas as idades e origens se manifestarem sobre a vida na América, sobre os mais diversos aspectos; e o Voice of Kibera de Nairobi, na África (<http://voiceofkibera.org>), um projeto em parceria com várias organizações não-governamentais que visa dar voz aos moradores de Kibera, uma das maiores favelas da África, através da agregação de relatórios, mídias comunitárias, notícias e informações relevantes e troca de experiências entre os cidadãos. Ao verificar rapidamente os websites NHS Citizen, Question Bridge e Voice of Kib e, ao comparar a sua arquitetura com a arquitetura dos websites *Participatório* e *Vote na Web*, percebe-se que todos eles apresentam ferramentas da Web 2.0 e que, em sua gênese, foram desenvolvidos para favorecer a participação dos cidadãos em assuntos das mais diversas instâncias sociais. Possuem acesso expressivo, mas assim como nos casos brasileiros, observa-se que as ferramentas de conversação poderiam ser melhor utilizadas.

Os ambientes informacionais digitais devem ser pensados e programados de maneira que auxiliem as interações entre os sujeitos. Portanto, além de permitir a livre conversação entre usuários, devem fornecer ferramentas que auxiliem no processo de participação, sendo ambientes adequados para que movimentos sociais e ativistas exponham suas demandas e ampliem seu alcance e discussões. Essas ferramentas relacionam-se intimamente com a arquitetura do site e com a informação disponibilizada para fomentar o debate, já que o participante também precisa ter acesso a informações que permitam a crítica e a tomada de decisão. Este estudo sugere que, no caso brasileiro, as tecnologias da web 2.0 auxiliam o processo de participação política e social, servindo aos movimentos sociais e ativistas quando são utilizadas em sua totalidade, usando todo o potencial das ferramentas de interação e construção coletiva do conhecimento. Porém, nada disso tem efeito sobre a participação se não houver a disposição e a mobilização do cidadão em participar.

Conclui-se que os websites apresentados possuem limitações e que as ferramentas *online* que favorecem a participação não são utilizadas em sua potencialidade. Verifica-se que os processos comunicativos e interativos inerentes à essa plataforma online podem ser um passo em direção a uma prática cidadã mais ampla. No entanto, é preciso, antes de tudo, desenvolver uma cultura de participação e fortalecer os mecanismos de ativismo existentes em nossa sociedade, nas escolas, nas associações de bairro, nas organizações da sociedade civil e em todas as instâncias governamentais. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bordenave, J. e D. (1983). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Castells, M. (2006). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

- Demo, P. (1996). *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez.
- Gohn, M. da G. (2003). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Luvizotto, C. K. (2015). A disseminação da tradição e a preservação da memória coletiva na era digital. *Liinc em Revista*, 11, 14-27.
- Luvizotto, C. K., Carniel, F. (2013). Educação a distância na sociedade da informação: reflexões acerca dos processos de comunicação, ensino e aprendizagem na sala de aula virtual. *Conexão: Comunicação e Cultura*, 12, 13-40.
- Machado, J. A. S. (2007). Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Sociologias*, 9(18), 248-285.
- Mansbridge, J. J. (1990). *Beyond self interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Moraes, D. de (2000). Comunicação virtual e cidadania: movimentos sociais e políticos na Internet. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, XXIII(2), 142-155.
- Pereira, M. A. (2011). Internet e mobilização política - os movimentos sociais na era digital. In *Anais do IV Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política*. Retirado de http://www.compolitica.org/home/?page_id=485#gt4.
- Peruzzo, C. M. K. (2013). Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que “o gigante acordou”. *Matrizes*, 7(2), 73-93.
- Rigitano, M. E. C. (2003). Redes e ciberativismo: notas para uma análise do centro de mídia independente. Retirado de <http://www.bocc.ubi.pt/pag/rigitano-eugenia-redes-e-ciberativismo.pdf>.
- Rothberg, D., Luvizotto, C. K. & Vanzini, K. V. (2014). As revoltas e seu impacto sobre a comunicação pública: o potencial do Observatório Participativo da Juventude. *Liinc em Revista*, 10(1), 227-240.
- Scherer-Warren, I. (2006). Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, 21(1), 109-130.
- Valente, C. & Mattar, J. (2007). *Second Life e Web 2.0 na educação: o potencial revolucionário das novas tecnologias*. São Paulo: Novatec Editora.
- Weber, M. (1978). Ação e relação social. In M. M. Foracchi & J. de S. Martins (Eds.), *Sociologia e Sociedade* (pp. 139-144). Rio de Janeiro: LTC.
- Young, I. (2001). Activists challenge deliberative democracy. *Political Theory*, 29(2), 670-690.

NOTA BIOGRÁFICA

Caroline Kraus Luvizotto é doutora em Ciências Sociais pela UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. É professora na Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação FAAC/UNESP, Câmpus de Bauru e membro do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FAAC/UNESP. Líder do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática e Movimentos Sociais - ComMov.

Email: caroline@faac.unesp.br

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Av Eng Luiz Edmundo Carrijo Coube, nº 14-01
Bairro: Vargem Limpa
Bauru - SP, 17033-360, Brasil

* **Submetido:13-03-2016**

* **Aceite: 15-04-2016**

CITIZENSHIP, ACTIVISM AND PARTICIPATION ON THE INTERNET: BRAZILIAN EXPERIENCES

Caroline Kraus Luvizotto

Abstract

A number of social and political actions have been strengthened and potentiated by internet support, with use of its network architecture to disseminate information, promote collective discussion and support activism. In order to discuss how internet tools can contribute to political and social participation in Brazil, were identified on two websites: *Vote na Web* (Vote on the Web), which is privately owned, and *Participatório*: Observatório Participativo da Juventude (Participatory: Youth Participatory Surveillance), which is the result of an initiative by the government through the Secretaria Nacional da Juventude – SNJ (National Youth Secretariat). From these examples, this study aims to analyze the use of the internet for the creation, organization and dissemination of social and political participation and online activism in Brazil. It is understood that the websites are limited and that online tools are not used to their full potential. However, considering a context of citizenship and online participation, it is possible to verify that the architecture of those websites encourages participation - even without civic engagement – and can be a step forward towards an enhanced civic practice.

Keywords

Political and social participation; activism; internet; *Vote na Web*; Participatório

INTRODUCTION

Contemporary social dynamics is stimulated by the participation of individuals in political and social movements and projects that form sources of innovation and patterns, generating democratic and civil knowledge, justifying analyses that emphasize the focus on networks of articulation and communication established by the subjects in their daily practice. Therefore, the study of such networks becomes essential to understand the factors that contribute to trigger learning and the emergence or intensification of participation culture values. Participation is a collective social action that has its genesis in a series of characteristics, among which we can highlight its shared strategies, organization, historicity, ties and identities. These characteristics added to a society project lead the social actors to approach these collective actions and act actively or occasionally with social movements, the political decision-making spaces and the most diverse contexts where a democratic and civil action is necessary.

A number of sociopolitical actions have been strengthened and potentiated by internet support, with use of its network architecture to disseminate information and promote collective discussion. From this tool, it was possible to propose and organize actions and broaden the channels of participation. Pereira (2011, p. 16) explains that the potential of the internet focuses on “reaching individuals, at first with no political links

to the classic institutions of civil society organization, who are willing to participate in specific actions of protest, cybernetic or not, provided that they are 'properly' convinced to do it, and presenting some identity with their interests and perceptions of the world". It stands out here that this engagement or linkage is fundamentally based on the freedom "of the non-formal militant to engage when and wherever he wants without the high costs of formal participation". The author also highlights that the cyber actions may or may not extend to a participation outside the internet, "but this is not a presupposition required by the movements, and the non-participation does not require any form of penalty" (Pereira, 2011, p. 16).

Therefore, the fundamental importance of the internet as a tool for dissemination of informational content of political and social nature, as well as a support to organize collective actions, is recognized. To understand how the internet tools and digital media contribute to this scenario of political and social participation in Brazil, we identified two websites: the first, privately owned, characterized by a channel with participation of citizens in government issues, aiming to strengthen the struggle for citizenship and social justice: the *Vote na Web* (Vote on the Web); the other, presenting a government initiative, launched by the Secretariado Nacional da Juventude (SNJ) (National Youth Secretariat), the *Participatório: Observatório Participativo da Juventude* (Participatory: Youth Participatory Surveillance), which aims to produce information on youth from the participation of young people, being a channel for them to participate in government issues. From the examples of the *Vote na Web* and *Participatório*, this study aims to reflect on the use of the internet for the creation, organization and dissemination of political and social participation and online activism in Brazil.

It can be said that the collective actions are healthy within a plural political and social environment as the Brazilian and design political actors who will demand the government the realization of civil, political and social rights guaranteed by law. It is a component resulted from maturing democracies. "The change in understanding the organization and the social collective action occurred mainly as a result of transformations in the international political scene", points out Machado (2007, p. 254), which emphasizes the observed intensification of forces verified when "with the end of the Cold War and the emergence of symbiosis between western democracy and capitalism, social movements gradually came to be seen as important social actors for the promotion of civil rights and citizenship" (Machado, 2007, p. 254).

Classical sociology adds complexity to the study of collective social actions. According to Max Weber (1978, p. 139), social action must be understood as every action "with proper sense, directed to the action of others". The sense is given by the actor to the action, which leads him to choose principles, procedures and purposes. Social action differs from all other forms of action because its agent is aware of what he chooses, and actions can be assessed according to the degree of awareness of the agent about its meaning. Shared identities can strengthen the feeling of belonging, which would tend to encourage participation. The complexity arises when we seek to understand the complicated relationship among social movements, identity and participation. The Brazilian

researcher Cicilia Peruzzo (2013) points out that such actions indicate the existence of a collective organization that implies shared identities and mobilization and communication strategies.

The structure of the internet network enables the articulation of social actors in inter and correlated ways. According to the Spanish sociologist Manuel Castells (2006, pp. 108-109), this paradigm presents certain essential characteristics: “information is its raw material, the effects of new technologies have high penetration, predominance of logic networks, flexibility, increasing convergence of technologies”.

The features of Web 2.0 facilitated the creation and circulation of content to internet users, who can act as readers, authors, producers and editors of multimedia information content. The user is no longer thought as a passive agent, but as a content developer. The second generation of online tools, characterized by digital media, enhances forms of publications, sharing and organizing information, and expand the spaces for collaboration among participants. It intensifies the promise of creating a collective intelligence, or the collective construction of knowledge. Through interaction, communities formed around specific interests will be able to support a cause, discuss individual or collective relevant topics, lead public opinion to reflect and disseminate political and social information (Valente & Mattar, 2007).

Web 2.0 tools are organizing and promoting the development of new digital media and virtual social networks, as the costs of mobilization of social actors are reduced. The policy action through technologies “becomes cheaper, faster, and therefore more accessible to groups that are not part of the institutionalized political system”, according to Pereira (2011, p. 14). The networks that integrate this logic have coordinating and mobilizing potential and, according to Brazilian sociologist Ilse Scherer-Warren (2006, p 115), “for being multiform, they approach social actors – from the local to the global levels, from different types of organizations – and enable the dialogue of diversity of interests and values”.

These tools are redesigning and redefining the creation and dissemination of online social activism, creating interesting new, more personalized, social and flexible transmission opportunities, with an information sharing nature. Through the internet, the ideological censorship and editorial policies of traditional media, such as television, radio and print media can be overcome. With the new ICT (Information and Communication Technologies), it is expected, according to their potential, to disseminate the information contents with maximum exchanges, seeking interaction, support, criticism, suggestions that, in the case of social activism, means to express, by its actors, in the most diverse and comprehensive form, the struggle for the concretization of citizenship (Moraes, 2000).

In contemporary society, the organization of social actors in virtual communities and social networks “has allowed political activism to be organized so that time, financial, spatial, ideological and identity constraints can be overcome, contributing to the expansion of activities to levels a few sometimes imagined before” (Pereira, 2011, p. 19). This scenario, in which information and communication plays a decisive role, is produced from the interaction in virtual social networks and use of digital media, which

connects people and social movements, can have a remarkably democratic nature.

PARTICIPATION, ACTIVISM AND INTERNET

The social changes occurred especially in the last three decades were caused by severe inclusion of information technologies in the society. These changes have led to the spread of information and communication in a very dynamic way and have even raised the connection of society through a large network. For this reason, some scholars point information as the raw material of this society, so it is possible to quote Castells (2006, p. 21) when he states that “the generation, processing and transmission of information becomes the main source of productivity and power”.

Castells (2006) highlights the penetrability of the effects of new technologies. This penetrability is due to the fact that communication is a characteristic of the human being and that this would be shaped by technological means. The organization of the network is also a characteristic of this society, that is, a logic that seems ideal to collective communication. This logic organizes the communication in order to keep it flexible. Flexibility is another feature described by this author. On this, he states that the processes are reversible without the destruction of what is already done, which requires a constant networking system reorganization capacity. Finally, there is the convergence of specific technologies into a highly integrated system. In this case, the integration of technologies in several areas of knowledge are configured as constant for the production of knowledge (Luvizotto & Carniel, 2013).

Conversation and discussion environments have become an important subject of research, once communication spaces reveal social traits and dynamics. The concept of participation exists before the internet, but the technical possibilities of this medium broadened the debate and gave rise to new discussions environments and analysis methodologies.

Participation and its forms change according to the possibility of reaching different social subjects who identify themselves with a particular cause, or are simply aware of their role as citizens and the need to participate. Thus, it is discuss the concepts of participation before and after the internet, specifically with the advent of Web 2.0.

“Participation” has a broad sense, it can be cultural, social or political. For Bordenave (1983, p. 23), “participation is to be part, take part or have part”. For him, it is useless “to be part” without “taking part”, such as someone who is part of a group but does not take part of the group’s decisions. Participation is linked to activity and engagement. Participation would be innate to human beings because of their creative and rational needs and democracy would be a state of participation (Bordenave, 1983). For Demo (1996, pp. 19-20), “participation implies commitment, involvement, presence in actions sometimes risky and even reckless”. In this sense, we can say that the exercise of citizenship passes directly through the participation of the people and their demands.

It is possible to see that current generations exert part of their expressive rights through the Internet. Web 2.0 serves as a major attraction for the articulation of social

movements, because the collective interaction through communities formed around specific interests, to support causes, and to discuss individual issues or issues of collective relevance, thus leading the public reflection and disseminate political and social information, is possible (Luvizotto, 2015).

Considering the internet and digital media, the forms of communication and information consumption have changed, being no longer unilateral – nature of the mass media – and become more participative and democratic. Even if it is limited, considering the problems of access to network, accessibility, usability and user's knowledge, the internet enables the participation and interaction among people, being a fast and practical form of communication without geographical barriers. This online environment changed the way subjects and social groups express their political and social demands. In this context, the activism appears with privileged space on the internet and the role of social movements becomes more comprehensive, occupying online spaces (on the internet) and offline (on the streets).

It is understood activism as taking part in an action aiming at a social transformation. It means to participate, act, discuss, decide and implement actions defending an idea, a cause or ideology. This idea can be political, social, religious or of any identity feature. Thus, there are several ideas that can motivate an activist action as the environmental, feminist, black movement, LGBTTT (Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites and Transgenders) movement, legal activism, anti-capitalism causes, among others. For Mansbridge (1990, p. 229) “activists are those who participate in public life beyond the election periods. They are those who identify with a social movement, which engage with its causes and support them effectively”.

The actuation of social movements, which Brazilian sociologist Maria da Glória Gohn (2003, p. 13) defines as “collective social actions presenting social, political and cultural characteristics that enable different forms of the population to organize and express its demands”, is a form of activism. The actions of social movements can be expressed in the form of protests, strikes, manifestations, occupations of public or private spaces, and may use violence or not. For Young (2001, p. 672), “more than the agreement among those who support the existing power structures, it is necessary to confront them in public spaces through public manifestations, such as protest walks, boycotts and other direct actions”. The peaceful work done by social organizations and civil associations, structured NGOs or groups fighting and working for a cause, without necessarily being part of a social movement, are also forms of activism.

Reflecting on social mobilization, stands out Scherer-Warren, who presents an organization of civil society mobilized at three levels:

- The first level – local activism: community movements and NGOs fighting for “social or cultural causes of daily life” (Scherer-Warren, 2006, p. 110). As an example of this level, the author highlights the cores of the landless, homeless, picketers movements, solidarity enterprises and neighbourhood associations.
- The second level – inter-organizational organizations: “civil society forums, the national NGO associations and networks of networks” (Scherer-Warren, 2006, p. 111), which are linked to empower

civil society. At this level there is the necessary mediation for more institutionalized partnerships between the society and the State.

- The third level – mobilization in the public sphere: the articulation of all these social actors who seek something beyond conciliatory institutional organization and depart for large manifestations, aiming to have media visibility and to apply political pressure (Scherer-Warren, 2006, p. 111). As an example of the third level, it is indicated the Slutwalk, the LGBTT Pride Parade, and the manifestations on June 2013 in Brazil in an even more extreme level.

Resources and technological information tools have been enhanced rapidly democratizing the access to information in an unprecedented manner. With the advent of the internet and Web 2.0 tools, the information ceases to concentrate on mass media and large media conglomerates and the possibility of production, selection and interaction to its users is offered, generating new content and information sources. Today, NGOs, social movements and activists can spread their ideas to the world, providing information in their own way. Alternative and independent news agencies emerge to challenge versions of traditional media, such as the NINJA media, Jack Independent Media (Jack Mídia Independente) and several blogs and counterhegemonic websites.

The Brazilian researcher Maria Eugenia Rigitano highlights that activists use the World Wide Web for “being able to spread information and claims without mediation, in order to seek support and mobilize for a cause; create spaces for discussion and exchange of information; organize and mobilize people for online and offline actions and protests” (Rigitano, 2003, p. 3). This type of activism is called digital or online activism. In other words, online activism is the appropriation of the tools available on the internet for articulation, organization, discussion and communication among activists in defense of their demands.

The internet and digital media enable a new understanding and meaning for participation, for democracy, for activism and collective identities. From Web 2.0 tools, characterized by the interaction and collaboration, it is possible to participate in online and offline collective social actions (Rothberg, Luvizotto & Vanzini, 2014): online, since the internet connectivity structure allows to break down the time and space barrier, allowing any social actor to manifest and deliberate on several issues and social contexts. It is possible to be part of virtual groups that have a motivation, a collective identity and self-represent there, discuss, propose, learn and organize actions. Off-line, since being part of a social group with identity link the actor can post videos, pictures and all kinds of informational content in real time and make public that moment that only the offline participants would be able to know, but with the use of internet it becomes public domain, providing tools for political and social participation.

After discoursing on participation, activism and how digital media support to these social actions, there are two examples of digital information environments that call themselves citizen participation environments: the *Vote na Web* and *Participatório: Observatório Participativo da Juventude*. From these examples, it is expected to understand how digital media are changing the scenario of participation and activism in Brazil.

'VOTE NA WEB' WEBSITE

The *Vote na Web* (www.votenaweb.com.br) is a website created in November 2009 to make public Brazilian National Congress bills, where the citizen can know the projects through a brief summary and vote symbolically if he agrees or disagrees with the proposals of the parliamentarians.

The site was developed by a company that focuses on the use of digital technologies for the creation of citizen participation channels in private or government institutions called Webcitizen. One of the main features of the website is the fact that the Brazilian National Congress bills are presented in a more simple and objective language, allowing users to follow the discussions of the House of Representatives and the Senate.

In May 2010 the project was invited to be presented at the Gov 2.0 Expo event in Washington, D.C., which is co-produced by O'Reilly Media Inc. and UBM TechWeb. According to information available on the website itself, the *Vote na Web* was the only Brazilian initiative invited to attend this event aimed to disseminate internet tools that stimulate the participation of society in politics. After the presentation of the project in Washington, the Webcitizen was invited by the UNO to take part in a workshop on civic engagement in Barcelona, between June 21 and 23, called "Involving citizens in Development Management and Public Governance to achieve the Millennium Development Goals". According to data collected on August 25, 2016, the site has more than 740,000 registered users, more than 10 million and 500,000 votes computed, more than 340,000 comments and 6,340 registered projects. These figures suggest that the website has a significant visibility and enables the interaction between users, as it can be seen by the large number of comments left on bills throughout the site. Many of these comments were made by users who wanted to talk with each other and express an opinion, agreeing or not with the comment made by another citizen.

The *Vote na Web* is presented as a site of civic and non-partisan engagement, which aims to promote citizen participation and is committed to take the results of civil participation to the Congress. In addition to make public bills in the Brazilian National Congress, the website allows the citizen to vote, symbolically, whether he agrees or not with the proposals of the parliamentarians. The results for Yes or No votes by the users is displayed in graphics. Moreover, it is possible for internet users to compare their votes with each other and with the deputies and senators. Projects are read by analysts, who produce an overview and a summary of each of them. Then they are open to voting by the users and updated with the votes of deputies and senators as soon as they pass by the houses of Congress.

One of its main features are the summaries presented, formulated by analysts – from the original bill text – seeking to translate the terms used into a language closer to the one of the public. When the law is appreciated by a vote in the Chamber of Deputies and in the Senate, the website shows a comparison between the vote of legislators and the vote of users.

An important point of *Vote na Web* website architecture is that it allows the computation of votes to be visualized in a general parameter of users, but also divided into

categories of gender, age and state. In addition to these possibilities, there is a map of Brazil with the division of votes according to the state that presents the differences of the voting by a scale of colours. Other aspects of the architecture of the said website can be cited, such as the division of the bills presented in categories such as economy, health, labour, cities, culture, sport, transport, among others. On the site, there are also two search tools, including pre-established or keywords filters. Figures 1 and 2 illustrate how the projects are presented on the website.

The screenshot shows the VOTENAWEB website interface. At the top, there is a navigation bar with the site name 'VOTENAWEB' and links for Facebook, Google, Email, Senha, and Entrar. Below this is a secondary navigation bar with links for Sobre, Termos de Uso, Privacidade, Contato, and a registration prompt for users without Facebook. A search bar is located on the right side of the navigation bar.

The main content area displays a bill proposal titled 'Punirá, com prisão de 4 a 8 anos, quem anunciar algum método de cometer o aborto.' The bill is attributed to Eduardo Cunha do PMDB. The text of the bill is as follows:

O projeto punirá, com penas de prisão de 4 a 8 anos, quem:

- Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto;
- Induzir gestante a usar alguma substância ou objeto abortivo;
- Instruir ou orientar gestante sobre como praticar aborto, ou prestar-lhe qualquer auxílio para que o pratique, ainda que sob o pretexto de redução de danos.

A pena passa a ser de 5 a 10 anos se quem cometer o ato for médico, farmacêutico, enfermeiro ou funcionário da saúde pública.

Se a gestante for menor de idade, a pena ainda é aumentada em um terço.

Segundo o deputado, a campanha internacional para a legalização do aborto tem relação com interesses capitalistas de controlar a natalidade. Para ele, poderosas entidades internacionais estão interessadas em uma política de controle populacional, estimulam o aborto ilegal para reduzir a população mundial. Para o deputado, a lei brasileira deve estar pronta para evitar este domínio internacional de controle da natalidade.

At the bottom of the bill page, there are two buttons: 'Votar Sim' (Vote Yes) and 'Votar Não' (Vote No). There are also social media sharing options for Facebook (Curtir) and Twitter (Tweetar).

Additional features include a link to 'Ler arquivo original na íntegra (pdf)', a 'Seguir este projeto' (Follow this project) button, and a 'Leve este projeto para seu site' (Take this project to your site) button.

Figure 1: Presentation Bill on the *Vote na Web* site¹

The *Vote na Web* aims to be an interactive, informative, participative portal and use Web 2.0 tools to fulfil its proposal. Its design is simple and intuitive, so that users have no major difficulties and obstacles to use it. Figure 3 presents the commenting tool available on each bill. After voting whether the bill is approved or not, the user can classify the project according to six categories: urgent, relevant, brave, unworkable, irrelevant and clueless. Moreover, the citizen can comment his vote and/or dialogue with other users. This tool allows interaction between users, but it is important to note that not all users respect the debate and use the tool in an appropriate way.

¹ Retrieved from <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-2013>



Figure 2: Presentation of the vote on the Bill, according to citizens – Graphics²



Figure 3: Presentation of the vote on the Bill, according to citizens – Commentary³

² Retrieved from <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-2013>

³ Retrieved from <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-5069-2013>

The information is placed in an objective manner, without too much information and tools are available to speed up access by providing an access link to the bill in full and, if the user is looking for a specific law or parliamentarian, there is also a search engine to help. After login, which can be done through registration or through the social networks Facebook or Google+, it is possible to freely browse the site and use all its resources.

Despite being a site of easy interaction, it is necessary to ask how the summaries of the projects are developed and which is the effectiveness of this information for stimulating and enlightening citizens when he is going to vote and comment. Since the summary is drawn from the subjective logic of someone, it is necessary to ask what elements are representative for this subject, to the point of integrating the summary. It is possible that other elements of the draft law in full, also relevant, are outside of this summary, as it follows the logic of subjective someone and may not reflect the logic of other citizens.

PARTICIPATÓRIO – OBSERVATÓRIO PARTICIPATIVO DA JUVENTUDE WEBSITE

Protests and manifestations that took place in Brazil in June and July 2013 were succeeded by several reactions of representatives at different levels of government. At that moment there was a chance that some sectors of public communication materialize their projects. So the *Participatório*: Observatório Participativo da Juventude website emerged; it is an online platform launched in August 2013 as part of the response of the General Secretariat of the Presidency of the Republic to the protests that took the Brazilian streets in the middle of that year.

Created by the Secretariado Nacional da Juventude (SNJ), organ of General Secretariat of the Presidency of the Republic, with the publication in the Brazil's Official Gazette by Ministerial Act 42, the *Participatório* (<http://participatorio.juventude.gov.br>) is an “interactive virtual platform dedicated to the production of knowledge on youth and for the youth itself, through participation and social mobilization” (Article 2 of the Ministerial Act 42), which “aims to promote spaces for participation, knowledge production, mobilization and dissemination of content for topics related to youth public policies” (Article 3).

The *Participatório* relates its creation as a response to the recent visibility phenomenon of dissatisfaction of social sectors in public life, as the website could help mediate the dissatisfaction that made people go to the streets, to propose a supposedly organized method to channel political participation and welcome the desire to influence the direction of public policies that matter to young people.

Apparently, according to the underlying logic of the official argument, the *Participatório* would be another step in the path of participation initiated by the federal government on a range of opportunities that could render other forms of mobilization unnecessary, such as autonomous manifestations observed in the streets (Rothberg, Luvizotto & Vanzini, 2014). Digital public communication would play the role of catalyzing and organizing youth political expression, thus removing the risk of not submissive manifestations through the provision of allegedly permanent and reliable channels, “the

Participatório will make public consultations on issues that are on the agenda of SNJ in order to know the opinion of youth and, in this sense, young people may, in fact, to support the actions of the Secretariat and the formulation of public policies” (*Participatório*, 2013). In other words, by proposing a supposedly organized method to channel political participation and welcoming the desire to influence the direction of public policies that matter to young people, the *Participatório* could help to pacify the dissatisfaction that took the streets.

Figure 4: Home page of the website *Participatório*⁴

The *Participatório* website features sidebars highlighting three main sections: Participatory: what it is, news, digital library, documentation centre, electronic journal, youth informs bulletin, researchers network, partners, contact, discussions, publicize this page;

⁴ Retrieved from <http://participatorio.juventude.gov.br>

Subjects: security, education, labour and income, culture, field and city, communication and technology, diversity and equality, sport and recreation, environment, social participation, health; Content Central: audios, videos, images, publications, legislations, public notices, digital library, statistical data.

In addition, it features a bottom menu with four options, highlighting two of them: Youth portal: about the portal, terms of use, responsible bodies, legislation, participatory, Conjuve, Cojuv, youth alive, youth station, rural youth, international policy; and Social media: facebook, twitter, youtube, flickr, issuu, rss, what is it? Figure 4 presents the website.

Currently, the website has more than 24,000 registered users and 500 divided into 540 communities. In general, sharing resources and exchanging information among users on the website pages is low: many communities have only one member, the one who created the community and there are no interactions. Although the verification of activities and resources used on the website might suggest potential online activism, more active participation in the form of insertion and exchange of content cannot be overlooked as an effective indicator of interest and engagement. Figure 5 shows some communities of the portal:

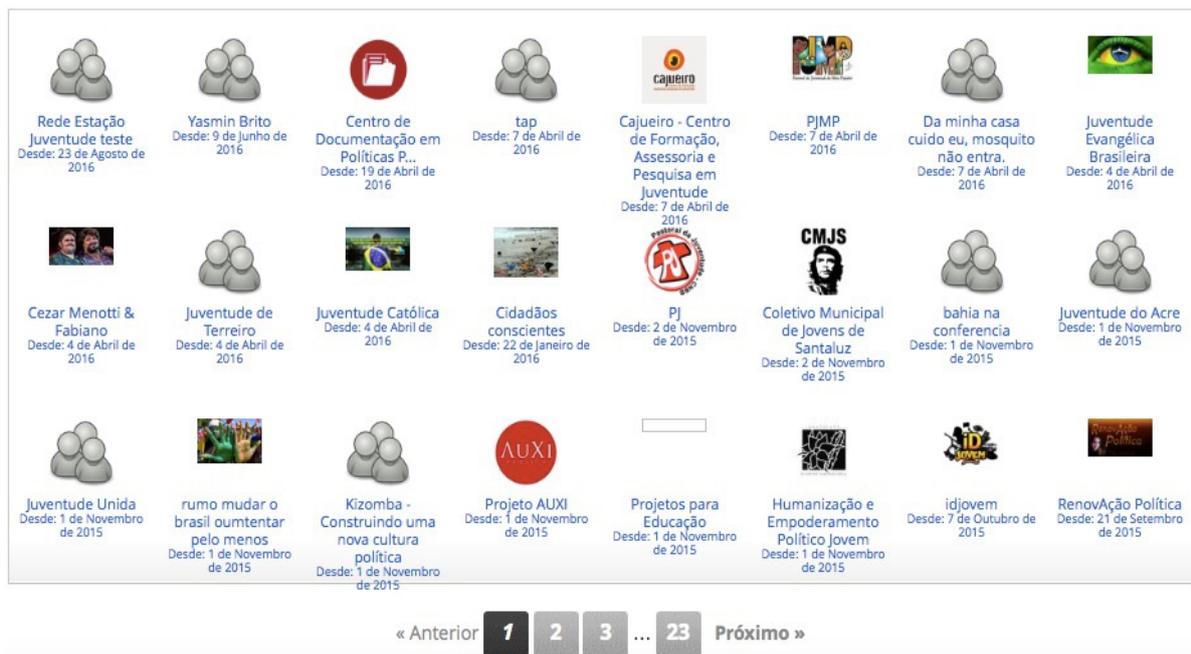


Figure 5: Communities in the *Participatório* website⁵

The *Participatório* is presented as a tool that have benefits from new information and communication technologies (ICT), although improvements to be revealed by future research are necessary. Although the *Participatório* use new ICT to increase political engagement and participation, with the promise of bringing young people in political and social discussions proposed by the federal government, it is noted that its use was

⁵ Retrieved from <http://juventude.gov.br/search/communities>

insufficient to date and this indicates that many efforts should be employed to achieve the objectives that the website wants to achieve.

CONCLUSION

The internet gives users the ability to produce information, not just the opportunity to consume it. It is observed that the online platforms of Web 2.0 and digital media were taken for discussion and debate of several issues and representing the diversity and plurality of social subjects. It is understood that, even in a limited way because of its connectivity infrastructure and aspects of the website's information architecture, such as accessibility and usability, the internet enables participation and real interaction among its users, being a fast and practical way of communication and without geographical and temporal barriers.

Currently, a significant portion of political and social movements and groups articulate their actions through the internet, setting up the so-called online social activism. The network connectivity infrastructure, the current Web feature, the new technologies of information and communication and digital media, prove to be a technological apparatus that enables the communication of social actors in the process of creation, organization and dissemination of their political and social demands.

Governmental and non-governmental initiatives such as the *Participatório* and *Vote na Web* are being spread around the world. It is possible to quote, among the several initiatives, the NHS Citizen, from England (<https://www.nhscitizen.org.uk>), a national program aimed at citizen participation in health-related issues; the Question Bridge, from the United States of America (<http://questionbridge.com>), an online platform for black men of all ages and backgrounds to express their views on life in America, under multiple aspects; and the Voice of Kibera, from Nairobi, in Africa (<http://voiceofkibera.org>), a project in partnership with several non-governmental organizations which aims to give voice to residents of Kibera, one of the largest slums in Africa, by aggregating reports, community media, news and information and experience exchange among citizens. Quickly checking the NHS Citizen, Question Bridge and Voice of Kib websites and comparing their architecture with the architecture of the *Participatório* and *Vote na Web* websites, it is possible to realize that all of them present Web 2.0 tools and, in its genesis, were developed to promote the participation of citizens on matters in the most diverse social instances. They have significant access, but as in the Brazilian examples, it is observed that conversation tools could be better used.

The digital information environments must be designed and programmed in order to assist the interactions between subjects. So, in addition to allow free conversation among users, they should provide tools to assist in the participation process, being appropriate environments for social movements and activists to express their demands and extend their range and discussions. These tools are closely related to the architecture of the website and the information provided to stimulate discussion, since the participant must also have access to information that enables criticism and decision-making. This

study suggests that, in the Brazilian case, the Web 2.0 technologies assist the process of political and social participation, serving of social movements and activists if used in their totality, with the full potential of the tools of interaction and collective construction of knowledge. Nevertheless, none of this have an effect on the participation if there is not the will and the mobilization of citizens to participate.

It is concluded that the websites presented have limitations and that online tools are not used in their full potential. But, from the context of citizenship and online participation, it is possible to verify that the architecture of websites promotes participation, even without civic engagement, and that the communicative and interactive processes involved in this online platform are a step towards a broader citizen practice. First and foremost, we need to develop a culture of participation and strengthen the mechanisms of participation that exist in our society, in schools, in neighbourhood associations, in civil society organizations and in all government bodies. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Bordenave, J. D. (1983). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.
- Castells, M. (2006). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Demo, P. (1996). *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez.
- Gohn, M. da G. (2003). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Luvizotto, C. K. (2015). A disseminação da tradição e a preservação da memória coletiva na era digital. *Liinc em Revista*, 11, 14-27.
- Luvizotto, C. K., Carniel, F. (2013). Educação a distância na sociedade da informação: reflexões acerca dos processos de comunicação, ensino e aprendizagem na sala de aula virtual. *Conexão: Comunicação e Cultura*, 12, 13-40.
- Machado, J. A. S. (2007). Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Sociologias*, 9(18), 248-285.
- Mansbridge, J. J. (1990). *Beyond self-interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Moraes, D. de (2000). Comunicação virtual e cidadania: movimentos sociais e políticos na Internet. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, XXIII(2), 142-155.
- Pereira, M. A. (2011). Internet e mobilização política - os movimentos sociais na era digital. In *Anais do IV Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política*. Retrieved from http://www.compolitica.org/home/?page_id=485#gt4.
- Peruzzo, C. M. K. (2013). Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que “o gigante acordou”. *Matrizes*, 7(2), 73-93.
- Rigitano, M. E. C. (2003). Redes e ciberativismo: notas para uma análise do centro de mídia independente. Retrieved from <http://www.bocc.ubi.pt/pag/rigitano-eugenia-redes-e-ciberativismo.pdf>.
- Rothberg, D., Luvizotto, C. K. & Vanzini, K. V. (2014). As revoltas e seu impacto sobre a comunicação pública: o potencial do Observatório Participativo da Juventude *Liinc em Revista*, 10(1), 227-240.

- Scherer-Warren, I. (2006). Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, 21(1), 109-130.
- Valente, C. & Mattar, J. (2007). *Second Life e Web 2.0 na educação: o potencial revolucionário das novas tecnologias*. São Paulo: Novatec Editora.
- Weber, M. (1978). Ação e relação social. In M. M. Foracchi & J. S. Martins (Eds.), *Sociologia e sociedade* (pp. 139-144). Rio de Janeiro: LTC.
- Young, I. M. (2001). Activists challenge deliberative democracy. *Political Theory*, 29(2), 670-690.

BIOGRAPHICAL NOTE

Caroline Kraus Luvizotto holds a PhD in Social Sciences by UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. She is a lecturer at the Faculty of Architecture, Arts and Communication of FAAC/UNESP - Bauru Campus, and she is a member of the Communication Post-Graduation programme at FAAC/UNESP and also the head of the Communication and Social Movements research group – ComMov. Email: caroline@faac.unesp.br

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Bauru – SP
Av. Eng Luiz Edmundo Carrijo Coube, nº 14-01
Bairro: Vargem Limpa
Bauru - SP, 17033-360, Brasil

* Submitted: 13-03-2016

* Accepted: 15-04-2016

O PÚBLICO: CONSUMIDORES E CIDADÃOS? INICIATIVAS DE PARTICIPAÇÃO E A REFORMA DA REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE MÉDIA NA ALEMANHA

Christine Horz

Resumo

O tratado federal inter-estados da Alemanha e a estrutura regulatória do serviço público de média (SPM) foram recentemente alvo de reformas. O ponto de partida deste processo foi a chamada decisão ZDF, tomada pelo Tribunal Constitucional Federal em 25 de março de 2014¹. O Tribunal Constitucional Federal foi confrontado com uma avaliação da constitucionalidade da composição do conselho de radiodifusão da segunda maior empresa de televisão do país, a ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*). O processo desencadeado resultou numa série de reformas em regimes regulatórios de vários estados da federação. Este artigo compara os processos de decisão relativos aos dois maiores operadores de serviço público no país: a WDR (*Westdeutscher Rundfunk*), legislativamente dependente da região Renânia do Norte-Westefália, e a ZDF, legislativamente dependente da região Renânia-Palatinado. No caso destes dois estados federais alemães, este trabalho faz uma análise das estratégias adoptadas pelas chancelarias, as autoridades legislativas responsáveis, na negociação de um novo enquadramento regulatório. O trabalho discute ainda o tema da ‘audiência presumida’ durante as negociações e a efectiva participação da sociedade civil nos debates sobre governação e políticas dos média. A análise baseia-se numa sistematização em torno do cidadão e do consumidor em políticas mediáticas. A hipótese de trabalho assume que a imagem presumida sobre a audiência é diferente nos dois estados. As negociações no estado Renânia-Palatinado podem ser descritas como ambivalentes em termos da sua percepção sobre a audiência ao passo que o processo no estado de Renânia do Norte-Westefália tratou a audiência com um olhar centrado na cidadania. O estudo sugere que a decisão ZDF criou uma dinâmica de debate mais alargada sobre as políticas para os média na Alemanha, um tema até então negligenciado tanto em termos de sociedade civil, como de regulação e de estudos de comunicação.

Palavras-chave

Política dos media; regulação dos media; participação cívica; serviço público de média; Alemanha

INTRODUÇÃO

O Serviço Público de Radiodifusão da Alemanha foi criado pelas forças aliadas na sequência da Segunda Guerra Mundial. Na República Federal Alemã do Ocidente seguiu o modelo britânico de uma entidade financiada por uma taxa audiovisual com um mandato de serviço à comunidade. Em reação à Era Nazi, em que os média audiovisuais foram usados como ferramenta de propaganda, o serviço público de radiodifusão da nova república foi organizado com uma relativa independência da intervenção

¹ *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF; *Segunda Televisão Alemã*) é a segunda maior estação de TV do país e tem sede em Mainz, na região Renânia-Palatinado.

estatal, garantida na Constituição². Seguindo os planos da britânica BBC, a regulação do Serviço Público de Radiodifusão na Alemanha foi organizada em torno de um modelo híbrido, entre Estado e mercado, adotando mecanismos de co-regulação específicos a cada entidade (enquanto alternativa a modelos de controlo estatal ou de completa auto-regulação). Os conselhos de radiodifusão garantem o cumprimento de padrões de transmissão e elegem a direção da empresa, enquanto que as administrações de radiodifusão atuam em questões de financiamento e de pessoal. Ambas as entidades seguem um modelo de representação democrática. Até meados de 2016 os membros do conselho eram exclusivamente representantes de “grupos sociais relevantes”, como partidos políticos e organizações derivadas, associações de empregadores, organizações de funcionários e sindicatos, igrejas e instituições educativas. Cada representante tinha, em todo o caso, um mandato para representar o público em geral e não a sua organização específica. Para além deste processo, nenhuma outra forma de participação na governança dos média era permitida à sociedade civil.

Em 2009 o Tribunal Constitucional Federal foi confrontado com a questão de saber se a composição dos conselhos no serviço público de média e a forte influência política no seu funcionamento estariam em conformidade com o texto fundamental³. O Tribunal Constitucional Federal decidiu em favor da queixa e emitiu um pronunciamento onde se dizia que a composição do conselho de radiodifusão do segundo maior operador de serviço público – a ZDF – violava o princípio constitucional da liberdade de influência estatal. A decisão tornou-se vinculativa não apenas para a ZDF mas também para 11 outras estações federais de serviço público na Alemanha (Dörr, 2014, p. 6). O tribunal pediu aos legisladores a preparação de um projeto para um novo enquadramento regulatório até junho de 2015. A chancelaria do estado Renânia-Palatina assumiu a gestão do processo de negociação, uma vez que a ZDF tem sede em Mainz, naquela região. Como a ZDF tem uma abrangência nacional, todos os primeiro-ministros dos 16 estados da federação tiveram que concordar com a proposta de um novo enquadramento legal para o funcionamento dos órgãos de decisão da entidade. As negociações oficiais tiveram lugar entre o momento da decisão do tribunal, em março de 2014, e a apresentação da versão provisória do novo texto pelos 16 primeiro-ministro, dentro do prazo inicialmente estabelecido. Foram acompanhadas por um período de consulta pública durante o qual indivíduos e grupos de interesse submeteram declarações por escrito. Em 14 de junho de 2014 os primeiro-ministros de todos os estados federais propuseram um novo enquadramento regulatório⁴ e os 16 parlamentos federais aprovaram o 17º tratado de radiodifusão inter-estadual ZDF.

² Na Alemanha, a Constituição tem o nome de Lei Básica. Em 1949 as forças aliadas elegeram um conselho de especialistas para desenhar o novo texto constitucional. Não foi, por isso, escolhido de forma pública pelos cidadãos, numa altura em que a Democracia tinha ainda uma nova existência frágil.

³ A expressão comum Serviço Público de Radiodifusão pode ser substituída por Serviço Público de Média em virtude da estratégia multiplataforma num ambiente digital de rede (Enli, 2008).

⁴ A ZDF é uma empresa de âmbito nacional, ao contrário das estações sob a influência da ARD. É regulada por um tratado interestadual assinado pelos chefes de governo de todos os estados. Em contraste, o tratado WDR é adoptado pelo parlamento federal de Renânia do Norte-Westfalia, uma vez que se trata de um empresa de âmbito regional.

Dando seguimento ao veredito do Tribunal Constitucional Federal, foram também escrutinados os órgãos de supervisão da emissora da Alemanha ocidental, a WDR (*Westdeutscher Rundfunk*) – a maior estação emissora sob a alçada do Grupo de Trabalho para emissoras de serviço público na República Federal da Alemanha, a ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*). Depois de um processo aberto de consultas o tratado WDR foi adoptado em 2 de fevereiro de 2016, estando ainda por avaliar o reflexo do contributo dos cidadãos nas alterações assumidas.

Este estudo foi elaborado com base em relatórios, notas de imprensa e observações e, numa primeira parte, discute um enquadramento conceptual sobre a possibilidade de as audiências serem apresentadas enquanto actores da sociedade civil ou enquanto consumidores. Com base neste território teórico a análise desenvolve-se em torno do conceito de “audiência implícita”. A segunda parte analisa em detalhe os dois processos negociais para novos enquadramentos regulatórios na regiões Renânia-Palatinado (onde se encontra a sede da ZDF) e Renânia do Norte-Westefália (onde se localiza a WDR). O foco da análise é o nível de participação cidadã possível em cada um dos processos. O trabalho pretende, assim, contribuir para um crescente corpo de literatura interligando áreas distintas de observação, como os estudos de audiências e as políticas para os média (Daskal, 2016; Livingstone & Lunt, 2011). Na terceira parte do trabalho apresentam-se as conclusões.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DAS AUDIÊNCIAS ENQUANTO AGENTES DA SOCIEDADE CIVIL E ESPAÇOS DE CIDADANIA

Segundo Livingstone e Lunt (2011), a regulação dos média é determinada por imagens específicas sobre a audiência. Os autores avançam o conceito de “audiência implícita” e identificam duas visões distintas – consumidores e cidadãos. O estudo da regulação dos média no Reino Unido deixa claro que as entidades responsáveis, alinhadas com a indústria, tendem a centrar-se nas escolhas dos consumidores em vez dos interesses dos cidadãos os dos direitos da Comunicação. Como consequência, os consumidores adquirem o direito de reclamar, mas não o direito de participar.

O paradigma dominante nos estudos de audiência adere genericamente a visões dos usuários como consumidores (cujas escolhas mediáticas correspondem a gratificações individuais), como vítimas (que necessitam de ser protegidos da influência dos média) ou como unidades de valor (às quais corresponde uma quantia concreta que a indústria publicitária está disposta a pagar pela sua atenção) (Webster & Phalen, 1996). A qualidade dos média é, na maior parte destas leituras, ligada diretamente às escolhas dos consumidores. Porém, os interesses dos consumidores não são sempre congruentes com os critérios de qualidade definidos por valores normativos. Em conformidade, “alguns estudos demonstram que conteúdos mediáticos classificados como sendo de ‘alta qualidade’ numa perspectiva normativa não atingem valores significativos em termos de indicadores de audiência” (Hasebrink, 2011, p. 323).

Uma razão pela qual não foi ainda suficientemente conceptualizado e investigado o papel do usuário-cidadão numa sociedade democrática será, precisamente, esta contradição entre os papéis que lhe são atribuídos (Hasebrink & Schmidt, 2012). Assume, por isso, maior relevância a sua integração nos processos de desenvolvimento de políticas para os média e regulação, uma vez que aí se articulam critérios normativos de qualidade, como a diversidade, a isenção informativa, a necessidade de um jornalismo crítico e de investigação e a credibilidade. Ao contrário dos consumidores, os cidadãos podem já ter interesse nos média como uma área vital da sociedade em que, por exemplo, se abre a possibilidade de um melhor entendimento de todos os seus membros e problemas (Hasebrink, 2011, p. 325). Estes objetivos normativos estão diretamente ligados ao funcionamento de uma sociedade civil.

Na perspectiva da teoria democrática, o processo de deliberação assenta num diálogo público sobre opções políticas no qual, idealmente, todos os segmentos da sociedade são incluídos e podem participar; isto inclui até os menos organizados, para além do Estado e dos interesses do mercado, a chamada sociedade civil (Habermas 1990). A participação desta sociedade civil numa esfera pública aberta é mesmo apresentada como um valor central dos sistemas democráticos. A sociedade civil é definida por funções com uma conotação positiva – grupos ou mesmo cidadãos a título individual tentam ter uma voz pública ao serviço do bem comum com impacto na formação de opinião e nos processos de decisão. À sociedade civil é ainda atribuída uma característica relevante, a da ‘sensibilidade aos problemas’, em resultado da sua proximidade à vida diária do cidadão comum e do seu afastamento relativamente a lógicas de conquista ou de manutenção de poder. Por contraponto, é também caracterizada por baixos níveis de organização e por uma fraca contribuição para os processos legislativos, tornando-a numa parceira frágil dos debates institucionalizados sobre os média. A audiência enquanto cidadã “é, neste enquadramento, um típico ator de sociedade civil” (Hasebrink, 2011, p. 329)

Este questionamento pode ser alargado a leituras da área dos estudos de Comunicação que se centram na extensão da regulação dos média e da sua governança (Kleinsteuber, 2011; Krotz, 1996; Weichert, 2005). Algumas delas, influenciadas pela ciência política e por uma postura favorável a uma maior visibilidade, defendem a impossibilidade de tomar decisões neste domínio sem participação cívica (Kleinsteuber, 2011, pp. 68-69). Sobretudo num contexto de grande competitividade no sector dos média a necessidade de uma governança mais participada das entidades prestadoras de serviço público é acrescida; pode assumir-se que um serviço público de média “será ainda mais relevante na era do digital” para servir de contraponto à influência comercial e para manter padrões de qualidade na produção (Jakubowicz, 2010, p. 11). “A relevância para o processo democrático e para o discurso político é acrescida” sempre que os prestadores de serviço público conseguem distinguir-se num sistema político específico e operam, dessa forma, também como equilibradores da pressão para uma internacionalização dos mercados (Jakubowicz, 2010, p. 11). Isto passa por uma ‘extensão horizontal’ das políticas de média, ou seja, pela abertura de mais espaços à participação da audiência enquanto cidadã nos processos de governança e de regulação (Foster 2007; Jarren, 2007; Puppis,

d’Haenens & Saeys, 2007). O objetivo final será o de proporcionar à audiência não apenas o acesso pelo a direitos mas também a assumpção de responsabilidades por forma a garantir uma maior legitimidade das decisões programáticas e estratégicas. A Literacia Mediática é entendida como uma ante-câmara da participação cidadã nestes processos de decisão (Jarren, 2007).

Em relação ao acima mencionado papel do audiência cidadã, pode supor-se que as oportunidades comunicativas existentes de média participativos, ou aplicações Web 2.0, respectivamente, aumentam a acessibilidade da sociedade civil ao discurso e, como tal, tornam mais fácil o envolvimento no debate público sobre política e regulação dos meios de comunicação. No entanto, no que diz respeito aos ativistas nos debates sobre políticas de média, a expectativas elevadas correspondem resultados desanimadores: a maioria dos ativistas da sociedade civil nos novos média parece estar mais preocupada com a participação em debates sobre crítica dos média do que em discussões sobre política mediática (Eilders, 2011, p. 176). Além disso, a audiência parece preferir aderir às “rotas controladas do atendimento ao cliente e das reclamações” (Livingstone & Lunt, 2011, p. 173). Estes resultados parecem reforçar a ‘imagem implícita’ dos reguladores de uma audiência enquanto consumidora em vez de cidadã; a audiência parece aceitar o seu papel de consumidora e tem dificuldades em se identificar num outro, especialmente quando se trata de participar em debates sobre políticas dos média. Os reguladores não parecem estar muito interessados numa mudança dessa relação hierárquica e, conseqüentemente, fala-se mais ‘em nome’ da audiência do que se deixa ouvir a sua voz.

Leituras críticas questionam se a participação discursiva consegue satisfazer plenamente os princípios democráticos e enunciam hierarquias de poder existentes nos debates públicos e nos processos de tomada de decisão. Nico Carpentier, por exemplo, defende um ‘modelo maximalista’ de participação, no qual não só seja possível tomar parte em debates ou eleições, mas também tomar decisões nas instituições de média e na sua regulação. Pede, por isso, “relações de poder equalizadas entre atores privilegiados e não privilegiados em determinados processos decisórios” (Carpentier, 2015, p. 20).

É importante o acesso ao debate e à interação com os organismos de radiodifusão através de rotinas controladas. Mas só se poderá falar de efetiva participação se a audiência cidadã tiver acesso a um envolvimento pleno nos processo de tomada de decisão. Como os serviços públicos de média são entendidos como instituições sociais a audiência (ou melhor, a sociedade civil como participante no debate público num plano intermédio entre o Estado e o mercado) deveria ser incluída na formulação e regulação das políticas de média. Esta participação na governação dos meios de comunicação social amplia, por sua vez, a promoção da cidadania e deve, portanto, ser vista como uma parte vital da finalidade dos serviços públicos de média (EBU, 2014).

OPERACIONALIZAÇÃO

Os estudos e abordagens acima mencionados podem ser condensados numa sistematização genérica que se apresenta como um passo em diante na definição da

audiência enquanto cidadã, mas que está longe de pretender fornecer uma visão completa das abordagens relacionadas com a participação dos usuários nas políticas de média. Um tema tão complexo necessita forçosamente do contributo de mais investigações empíricas (Ver Tabela 1).

AUTOR(ES)	PERSPECTIVA	ARGUMENTOS/NOTAS CRÍTICAS	AUDIÊNCIA IMPLÍCITA	OBJETIVOS NORMATIVOS
Livingstone & Lunt (2011); Hasebrink (2011)	Estudos críticos de Audiência; intersecção entre estudos de Audiência e de Política	Estudos de audiência centrados no consumidor e em políticas para os média; papéis indiferenciados para a audiência; o consumidor procura apenas gratificação pessoal e é vulnerável e vitimizado. Os direitos dos cidadãos não negligenciados ou apresentados de forma ambivalente. O foco da atenção é a regulação do mercado.	A audiência enquanto grupo de consumidores, vítima ou bem transaccionável; olhar 'de cima para baixo'; a literacia mediática entendida como conhecimento para o consumidor.	Foco da investigação e da política num interesse dos cidadãos nos média que responda a valores democráticos, sociais e culturais; direitos da comunicação; redes inclusivas, interligadas e sobrepostas de participação.
Puppis & D'Haenens (2007), Kleins-teuber (2011); Jarren (2007)	Governança dos média	Extensão horizontal e vertical do governo; incluir os cidadãos na regulação dos média é necessário para alcançar decisões estáveis.	Cidadão; cidadão como ator não-governamental no processo de decisão.	Governança dos média como uma nova forma de legitimar as políticas para os média, co-responsabilizando os cidadãos pela salvaguarda do pluralismo e da qualidade dos média.
Habermas (1990)	Esfera Pública; Teoria deliberativa / Participativa	A Esfera Pública é dominada por grupos influentes e pal indústria dos média; os cidadãos são negligenciados nos debates públicos embora a sociedade civil seja 'sensível aos problemas'.	Cidadão; a participação no debate público reforça a cidadania e legitima a democracia.	A sociedade civil deveria poder participar no debate público; o acesso deveria ser aberto a todos os membros da sociedade.
Carpentier (2011)	Democracia radical	Todas as instituições devem estar abrangidas por processos de democratização, incluindo os média.	O cidadão enquanto pleno ator no processo deliberativo.	Perspectiva democrática radical; cidadãos integrando processo de decisão; funcionamento 'de baixo para cima'.

Tabela 1: Perspectivas sobre participação dos usuários e audiências implícitas

Esta operacionalização abre caminho às seguintes questões de investigação:

Q1: Como foram organizados os processos de tomada de decisão nos novos tratados de radiodifusão?

Q2: Que imagem de 'audiência implícita' pode ser reconhecida em ambos os processos de decisão – terá a audiência sido entendida como consumidora ou como cidadã?

Q3: Estarão as ideias sobre audiência implícita refletidas nas emendas que deram corpo à nova estrutura regulatória do serviço público de média?

OBSERVAÇÕES E ANÁLISE

A ideia da teoria democrática e da participação dos cidadãos no discurso público está profundamente enraizada no quadro jurídico do serviço público de média na Alemanha. A grande importância do SPM para a formação de opinião e para toda a sociedade tem sido atestada e confirmada pelo Tribunal Constitucional Federal em vários momentos desde a sua primeira decisão de 1961. De acordo com esta entidade o SPM é obrigado a seguir um princípio de utilidade pública, centrado num claro mandato educativo. O SPM é uma referência para o debate público e deve fornecer serviços fundamentais na linha do que é designado por *Reithian-Trinity*: informação, educação e entretenimento (Enli, 2008, p. 106). O mandato normativo do SPM é permitir que todos os cidadãos formem opinião em liberdade. Em contraste, a radiodifusão comercial não está equipada com um mandato comparável. Para cumprir a sua missão, o SPM é financiado por taxas de radiodifusão, que atualmente totalizam mais de oito mil milhões de euros, com as quais se gerem 22 diferentes estações de televisão analógica e digital e 60 estações de rádio em toda a Alemanha (Beitragsservice, 2014, p. 41).

Os objetivos normativos têm, no entanto, sido desafiados. O serviço público de radiodifusão opera num ambiente de comunicação pluralizado e em rápida mutação. Na Alemanha, o SPM tem sido desafiada por mudanças políticas, tecnológicas e demográficas, pela digitalização e convergência, ao mesmo tempo que acontece uma grande mudança no comportamento da audiência, que troca o registo de consumidor pelo de *prosumers*. (Iosifidis, 2010, p. 1; Jakubowicz, 2010; Lowe, 2007)⁵. Grupos ativos da sociedade afirmam, porém, ser ainda ouvidos enquanto consumidores, como destacou Daskal (2016). Nas secções a seguir, são explorados dois casos de inclusão de cidadãos na regulamentação e planeamento estratégico.

A DECISÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL SOBRE A ZDF

Na dieta mediática dos alemães a TV é ainda o principal meio com a mais vasta abrangência. Para 86% dos consumidores médios alemães acima de 14 anos, a TV é o meio preferido para aceder a informação, seguida pela rádio (79%) e pela internet (43%) (ARD & ZDF, 2011, p. 16). Um estudo representativo com comparação intermediária indicou que 68,6% da população alemã (com mais de 14 anos) depende da TV pública e que 66,5% depende da rádio pública para a sua informação (Hasebrink & Schmidt, 2012, p. 36). No ano de 2015 isto representava uma média de 207 minutos de consumo diário de televisão, 173 minutos de consumo de rádio e 107 minutos de uso da internet. Para os jovens, com idades entre os 14 e os 29 anos, o meio preferido é a internet (173 minutos diários) seguida da TV (144 minutos diários) (Engel & Breunig, 2015, p. 312).

A ZDF é a segunda maior rede de SPM da Alemanha, com sede no estado federal ocidental da Renânia-Palatinado. É uma emissora de serviço público de alcance nacional

⁵ Num ambiente digital a audiência pode aceder a ferramentas e espaços para produzir os seus próprios conteúdos. Pode, por exemplo, comentar o conteúdo da TV através de redes sociais ou websites independentes com o auxílio de um segundo ecrã. Estes usuários ativos são descritos como 'prosumers' ou 'producers'.

apenas com televisão. A ZDF e nove emissoras sob a égide da ARD participam conjuntamente em operações de programas com a Suíça e a Áustria (3sat) e com a França (Arte). Em 2015 a ZDF teve a mais alta quota de mercado na Alemanha pelo quarto ano consecutivo.

O ponto de partida para a ação judicial no Tribunal Constitucional Federal foi o impedimento de reeleição do editor-chefe da ZDF em 2009, após suspeitas de intervenção do primeiro-ministro conservador Roland Koch, membro da União Cristã-Democrática (CDU) e à data dos factos vice-presidente do conselho de radiodifusão da ZDF. O editor-chefe da ZDF teve que renunciar e foi substituído por Peter Frey, presumivelmente mais de acordo com a política do partido conservador. No entanto, Renânia-Palatinado e Hamburgo assumiram o processo eleitoral como ilegal e decidiram exigir ao Tribunal Constitucional uma revisão judicial do caso. O ponto principal da acusação foi o assumido poder decisivo dos políticos nos órgãos da ZDF em virtude do seu elevado número. De facto, até julho de 2016, o conselho de radiodifusão tinha 77 membros, dos quais pelo menos 44% eram membros de partidos políticos ou dos governos nacionais ou federais.

Importará referir que o debate sobre a influência política nos órgãos de supervisão faz parte do DNA da ZDF; antes de seu estabelecimento, em 1963, o governo conservador de Konrad Adenauer (CDU) planejou um outro programa (paralelo aos dos radiodifusores sob a égide da ARD) regulado por uma lei federal e não pelos estados federais. Na altura, o Tribunal Constitucional Federal (naquele que seria o seu primeiro pronunciamento, em 1961) decidiu que a radiodifusão é um bem cultural e que, portanto, necessita de regulação independente pelos estados federais. O que é ainda mais importante, à luz dos acontecimentos recentes, é que o mais alto tribunal recusou também a pretendida influência dominante dos políticos nos órgãos de decisão. Embora a ZDF tenha sido construída como um organismo de radiodifusão de serviço público a partir desta intervenção do Tribunal Federal, o debate sobre a influência dominante da política nos órgãos de supervisão do ZDF tem emergida nas últimas décadas numa base regular (Donsbach & Mathes, 2000, pp. 486-492; Krotz, 1996).

A não permitida reeleição do editor-chefe da ZDF, Nikolaus Brender, reconhecido pela sua integridade e independência, criou um impulso para esclarecer uma irritação duradoura do conselho ZDF, uma entidade dominada por políticos (conservadores). Assim, na sua 14^a sentença de radiodifusão, em março de 2014, o Tribunal Constitucional Federal decidiu a favor do promotor que pediu esclarecimentos sobre se a grande quantidade de políticos no conselho seria uma violação da exigência constitucional do SPM ser distante do Estado. As indicações mais importantes resultantes deste processo são:

1. Por forma a reduzir a influência do Estado, políticos e representantes do governo não podem exceder um terço do total de membros dos conselhos;
2. Representantes dos partidos políticos deixam de ter assento nos conselhos;
3. O trabalho dos conselhos do SPM deve ser transparente, para que a sociedade possa co-controlar a atividade das entidades e o trabalho dos órgãos regulatórios;
4. Os conselhos de radiodifusão têm de ser diversificados e devem adoptar um regime de composição mais dinâmico, por forma a reflectir a 'diversidade de experiências e interesses' da sociedade e a contrariar a *crystalização* de maiorias de opinião dominante. Isso também inclui pequenos grupos e

indivíduos que não estão representados nos meios de comunicação, “para que também as perspectivas não coerentemente organizadas possam ser refletidas” (Bundesverfassungsgericht, 2014, s/p).

Se pensarmos em 60 anos de história da SPM na Alemanha, este último ponto, tal como é enunciado, pode ser visto como uma pequena revolução. A composição dos conselhos permaneceu mais ou menos inalterada desde a sua fundação, após a Segunda Guerra Mundial, até 2016. Os grupos sociais, sub-representados ou mais ou menos excluídos nos órgãos de supervisão, como representantes das mulheres, migrantes ou minorias religiosas, devem agora ter o direito de participar. Salienta-se ainda que uma proporção dos representantes dos conselhos deve reflectir os interesses não organizados da sociedade civil, bem como os dos indivíduos, o que é uma novidade dentro do modelo corporativista do sistema de média alemão (Hallin & Mancini, 2004). A exigida composição “dinâmica” do conselho de radiodifusão desafia o actual esquema de apresentação rígida. Além disso, exige que a igualdade de género seja respeitada; um levantamento da liga feminina de jornalistas (Journalistinnenbund, 2012) revelou que em seis dos onze órgãos de supervisão menos de 30% dos representantes eram do sexo feminino - isso é agora percebido como uma violação da legislação.

Na perspectiva mais ampla de uma reestruturação do SPM para o século XXI, a decisão pode não ser revolucionária, mas antes pragmática, uma vez que políticos e representantes governamentais não são completamente banidos dos conselhos e ainda podem constituir uma parcela poderosa, não apenas em número mas também em termos de poder qualitativo através de redes informais chamadas “círculos de amizade” (Freundeskreise). Embora tenham também sido criticados pelo mais alto tribunal do país esses círculos influentes não foram tocados pelo legislador, provavelmente porque as redes informais são difíceis de mapear⁶.

AUDIÊNCIAS ENQUANTO ACTORES DA SOCIEDADE CIVIL EM DEBATES SOBRE POLÍTICAS MEDIÁTICAS E REGULAÇÃO DOS MÉDIA

O mercado de média alemão é aquele que possui a mais alta abrangente e diversificada oferta de transmissão e produção na Europa. No entanto, tal como mencionado acima, a política dos meios de comunicação social parece não consignar atenção especial à sociedade civil. É uma peculiaridade do sistema alemão que embora haja – como referido – uma inspiração histórica no modelo britânico ela não tenha reflexo na existência de uma organização semelhante à Voz do Ouvinte e Telespectador (VLV). A VLV foi fundada em 1983 por Jocelyn Hay e tornou-se um influente grupo de pressão com o objetivo de salvaguardar a independência e a qualidade dos programas da BBC. A VLV luta pela existência de um órgão independente para gestão da taxa de radiodifusão – um conselho que lidere o debate público sobre o financiamento da BBC – uma vez que as negociações mais recentes sobre a instituição decorreram apenas no âmbito do governo e longe do envolvimento das audiências (VLV, 2015).

⁶ Discutimos os aspectos particulares da dinâmica e da diversidade no novo enquadramento regulatório da ZDF num outro trabalho – ver Horz (2016).

Na Alemanha, a implementação de uma nova taxa de radiodifusão no ano de 2013 – um pagamento ‘por cidadão’ ou ‘imposto por domicílio’ em vez do antigo pagamento por dispositivo – criou um impulso para um debate público mais amplo sobre questões de política dos média. Alguns usuários rejeitaram as novas taxas ou até mesmo o SPM por completo e surgiram inúmeros grupos de pressão com o objetivo de contrariar a medida e de questionar a existência de um SPM.

Os grupos de pressão que rejeitam as taxas consideram o novo esquema de financiamento injusto e dizem tratar-se de um imposto (*Zwangsabgabe*). Ativistas como *Remote Control*, *Iniciative Mediennutzung ohne Zwangsgebühren* (Iniciativa para o uso de média sem cobrança compulsória) ou *Online-Boycott* questionam-se sobre a obrigatoriedade de pagar por serviços básicos quando podem dispor de uma enorme variedade de conteúdos mediáticos. De acordo com suas próprias contas, as diversas petições on-line organizaram cerca de 800 mil assinaturas contra a taxa domiciliar. Os ativistas da *Remote Control*, combinando princípios construtivistas com seu boicote, organizaram mais de seis mil pessoas que, em conjunto, deixaram de pagar ao Estado mais de 2,5 milhões de euros em licenças. Exigiam ser recompensados pela taxa com um serviço público de média que não mais ignorasse o debate público: “suspendemos os nossos pagamentos para negociar a forma como são gastas as taxas. Exigimos um cálculo socialmente aceitável do montante. Exigimos transparência política e económica. O serviço público de média precisa de ser tão plural como os seus usuários” (*Remote-Control*, 2013, s/p)⁷.

A *Online-Boycott* descreve-se como a “maior plataforma orientada para o financiamento do serviço público de média na Alemanha”⁸. A *Iniciative Mediennutzung ohne Zwangsgebühren* lançou uma petição aberta ao público e recolheu mais de 12 mil assinaturas, segundo os seus próprios relatos⁹. Não é, no entanto, possível avaliar a credibilidade deste números nem se os ativistas emergiram de forma espontânea a partir da sociedade civil ou se são emanações de grupos de pressão neo-liberais como, por exemplo, o *GEZ-Boycott*. Esta campanha, em particular, foi lançada pelo Instituto Prometeu, que tem uma clara agenda de oposição ao financiamento público dos média e que tem ligações ao partido FDP, o moderador de um debate anti-SPM de que falaremos mais adiante no texto¹⁰.

A Conferência Permanente da Audiência do SPM (*Ständige Publikumskonferenz der öffentlich-rechtlichen Medien e.V.*) é uma associação que está principalmente focada na crítica a conteúdos de média e na apresentação de queixas formais mas subscreve também a leitura de que o SPM tem um comportamento altivo e distante os telespectadores e ouvintes (Kleinsteuber, 2011; Wolf, 2015).

Embora seja necessária mais investigação em profundidade sobre o tema percebe-se nestes exemplos a emergência de uma orientação com foco no usuário como

⁷ Retirado de <http://www.zahlungsstreik.net/>.

⁸ Retirado de <http://online-boycott.de/de/buergerwehr/146-kontrolle-ist-besser-aber-wer-kontrolliert-die-kontrolleure>.

⁹ Retirado de <http://www.mediennutzung-ohne-zwangsguebuehren.de/index.php/petition-unterschriftensammlung>; <https://www.openpetition.de/petition/online/ard-zdf-so-gez-nicht-weiter-zahlungszwang-stop-rundfunkreform-jetzt>.

¹⁰ Retirado de <http://prometheusinstitut.de/uber-uns/>.

consumidor (taxa de radiodifusão, crítica de conteúdos). Iniciativas de participação cívica focadas em problemas específicos e exigindo mudanças estruturais e melhores oportunidades de participação na governança dos média parecem, no entanto, ser raras. A Iniciativa SPM (*Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Köln e.V.*), que apareceu em 1994 e tem sido ativa desde então, é um fenómeno bastante regional, centrado em Colónia, junto a uma grande estação emissora, a WDR. Um grupo ativista de “baixo para cima”, a Associação para a Criação de Conselhos de Audiência (*Initiative zur Etablierung von Publikumsräten*) empenha-se no aumento de oportunidades de inclusão da audiência em processos de debate sobre políticas de média e em processos de decisão sobre SPM. Estes grupos da sociedade civil são sobretudo compostos por estudiosos de média e comunicação, ex-funcionários do SPM e ouvintes e espectadores individuais que têm um interesse particular num serviço público de qualidade. O debate académico sobre a inclusão de público na discussão de políticas de média e na governança do serviço público de radiodifusão tem sido realizado há mais de trinta anos na Alemanha, desde a liberalização do mercado da radiodifusão; o que é novo, no entanto, é a recente tentativa de usar o debate sobre a reestruturação dos conselhos de radiodifusão como um ponto de partida para promover um discurso de ‘baixo para cima’ sobre questões de políticas dos média.

Na Alemanha, os conselhos de radiodifusão devem representar a audiência em geral, uma missão que foi recentemente confirmada pelo regulador e consignada no 17º Tratado para uma radiodifusão interestadual alterada (17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, §19a (1), citado em Bundesländer, 2015, p. 6). Confrontados com a questão da participação da audiência, os membros do conselho de radiodifusão e os diretores descrevem os seus papéis como os de defensores ou provedores do público, considerando, portanto, desnecessária qualquer participação adicional. O que se percebe nalguns estudos académicos sobre o tema é que frequentemente essas pessoas consideram-se representantes de suas respectivas organizações e não do público em geral. Em conformidade, o seu trabalho é descrito como não-transparente e elitista (Kleinsteuber, 2011, p. 59).

O que se debate, portanto, é a legitimidade de um sistema representacional dominado apenas por grupos de interesse para decidir sobre e supervisionar o SPM e a sua eventual adaptação a um formato em que a audiência possa tomar parte de forma mais direta e plebiscitária. No que se refere à governança dos meios de comunicação, as audiências como atores da sociedade civil não devem ser responsabilizadas apenas financeiramente, mas também envolvidas nos processos de tomada de decisão (Eilders et al., 2006; Jarren, 2007; Kleinsteuber & Nehls, 2011; Krotz, 1996). Assim, melhores opções de participação parecem razoáveis, mas precisam de ser consideradas cuidadosamente em face da liberdade de transmissão e da questão de quem é legitimado para falar por outros.

O DEBATE PÚBLICO

Carpentier (2011a) refere-se à discrepância entre as opções de participação na Internet e o SPM como um paradoxo que é usado em batalhas sobre a definição do que é

ou não é democrático. Essas batalhas também podem ser observadas no recente debate sobre a emenda do tratado interestadual ZDF. É importante mencionar que esses argumentos devem ser considerados no âmbito de uma controvérsia mais ampla sobre o papel e o propósito do SPM na Alemanha.

Dois tipos de discurso dominaram o debate público durante as negociações sobre o novo quadro regulamentar para a ZDF e outros radiodifusores de SPM, com um deles defendendo o abandono completo do SPM. Trata-se de um discurso influenciado por uma agenda neoliberal e defendido por grupos de interesse que percebem o financiamento público do SPM como uma distorção da concorrência em mercado livre. Grupos de pressão, como a Associação de Radiodifusores Privados e Telemedia (*Verband Privater Rundfunk-und Telemedien, VPRT*) ou a Associação Federal de Editores Alemães de Jornais (*Bundesverband deutscher Zeitungsverleger*), que não podem depender do financiamento público, têm um interesse real num mercado mediático liberalizado em contraste com os propósitos do SPM. Grupos como a Associação Federal da Economia Digital apresentam as suas próprias recomendações: que o SPM deve ser prestado por entidades não-financiadas num ambiente totalmente liberalizado (*Bundesverband Digitale Wirtschaft*, 2015). Numa outra vertente ainda, representantes de uma audiência crítica, bem como representantes de grupos de direita ou cépticos anti-islâmicos como PEGIDA e outros grupos ideológicos, acusam o SPM de uma prestação tendenciosa em termos de informação.

Também os debates políticos foram parcialmente elaborados em torno do argumento da abolição do SPM. O conselho científico do Ministério das Finanças divulgou um relatório técnico, defendendo o fim do financiamento público do SPM; a argumentação baseava-se na ideia de que em vez de modelo de referência o SPM deveria constituir-se como espaço de programação alternativa à disponibilizada pelas emissoras comerciais. O relatório não se referia ao facto de o SPM ter uma proteção legal especial e se consideramos o momento da sua divulgação pública – no meio do processo de negociação sobre um novo quadro regulamentar – pode ser entendido como parte de uma campanha política para influenciar as negociações (*Wissenschaftlicher Beirat des Bundesfinanzministeriums*, 2014).

O segundo tipo de discurso, apresentado principalmente por estudiosos de comunicação, políticos liberais e profissionais que têm interesse num SPM a funcionar em pleno, centra-se numa crítica qualificada sobre cobertura, supervisão e organização das entidades. Segundo esta visão, o SPM está de acordo com os princípios normativos democráticos e resulta em benefício para um sistema de média pluralista. Defendem-se novos modelos para uma participação mais ampla da sociedade civil na governança dos média em vez das atuais estruturas corporativistas. Esta perspectiva trata basicamente da coletivização do processo de regulação dos média em consonância com os direitos fundamentais (*Krieg & Rhombert*, 2015).

ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE DECISÃO PARA NOVOS ENQUADRAMENTOS REGULATÓRIOS NEGOCIANDO POLÍTICAS DE MÉDIA NA RENÂNIA-PALATINADO, SEDE DA ZDF

A Renânia-Palatinado, que liderou as negociações a nível nacional, convidou pela primeira vez a audiência a participar numa audição pública através da internet. Desta forma, todos os interessados poderiam contribuir com recomendações para o 17º tratado interestadual (Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien, 2015). Das 29 declarações recebidas pela chancelaria estadual, 26 vieram de partidos políticos, sindicatos, algumas associações cívicas como organizações LGBTQ, a sociedade humanista e organizações de direitos das mulheres. Além disso, o SPM e até a própria ZDF participaram do processo, bem como outras organizações profissionais de média, associações de produtores de média e da economia digital.

A abertura do debate público indica que audiência implícita é já entendida no seu papel de cidadania. No entanto, a questão em aberto sobre o que deveria ser alterado exigia conhecimentos especializados. Por conseguinte, apenas dois contributos vieram de grupos de audiência “de baixo para cima” (*Publikumsrat* e *Ständige Publikumskonferenz*) e apenas uma declaração foi enviada por um cidadão individual. Além disso, a declaração do cidadão individual, o Sr. Wall, não foi inicialmente publicada. O Sr. Wall declarou, numa entrevista com a autora deste artigo (2015), que discutiu o assunto com o governo estadual e que, finalmente, a declaração foi também tornada pública. Este incidente parece dar nota de uma certa ambivalência na postura do regulador ao solicitar a participação da audiência. Os responsáveis pela regulação dos média parecem ainda definir a audiência enquanto cidadão com parâmetros ligados a uma ideia corporativa sobre processos de decisão democrática. Embora as declarações apresentadas sejam publicadas na página online do governo estadual, não há mais comentários.¹¹ Mais uma vez, a atenção parece centrar-se nos especificamente informados ou interessados nas declarações e no processo de consulta e não em um debate público mais alargado.

O processo negocial, antes e depois da consulta, foi criticado. Na sequência da apresentação de um primeiro documento de trabalho, em 19 de maio de 2015, grupos da sociedade civil denunciaram o facto de a composição do futuro conselho - de acordo com o projecto - ainda não ser suficientemente independente da influência estatal (Huber, 2015). Políticos como Tabea Rößner (ministra federal e porta-voz do Partido Verde para os média e as indústrias criativas) exigiram mais transparência e um debate público mais amplo. Propôs convocar uma comissão independente que deveria, em primeiro lugar, discutir quem teria legitimidade para representar o público em geral (MP, 2015). No entanto, os primeiro-ministros dos estados federais (Bundesländer) não seguiram esta proposta e decidiram sobre a composição do conselho à porta fechada.

O público foi apenas esporadicamente informado sobre o andamento do processo pelos média, por exemplo, após a convenção dos primeiro-ministros dos 16 estados federais que declarou uma redução de assentos no conselho ZDF de 77 para 60 (Grimberg, 2014). Esta reduzida transparência é particularmente interessante, uma vez que

¹¹ Retirado de <https://www.rlp.de/ar/landesregierung/staatskanzlei/medienpolitik/>.

acontece depois de ter havido uma sensibilização generalizada para o tema e também porque interfere com o ponto central da decisão do Tribunal Constitucional Federal.

O Tribunal Constitucional Federal exigiu uma redução de políticos para não mais de um terço do total de membros, o que veio a ter reflexo no novo tratado. Assim, 20 membros dos novos conselhos são funcionários ou representantes do governo. Os restantes 40 representantes são divididos em dois subgrupos. O primeiro agrega em grupos de interesse socialmente relevantes, como igrejas, sindicatos, organizações de empregadores e outros que já tinham assento na composição anterior. O segundo subgrupo tem 16 representantes, cabendo a cada Estado nomear uma minoria específica, como jovens, migrantes, muçulmanos, etc. A composição deste grupo de ‘pequenos grupos’ será auditada após dois períodos legislativos (oito anos).

É realmente positivo que, pela primeira vez desde a concepção do SPM, seja agora concedido lugar às minorias nestes órgãos. No novo sistema cada grupo minoritário participantes não necessitará mais de negociar em separado as suas exigências específicas relativas ao SPM, passando agora isso a fazer parte do processo global. Em qualquer caso, a orientação deste grupo estará ainda longe do que foi enfatizado pelo Tribunal Constitucional, sobretudo no que concerne às minorias culturais e religiosas. Apenas seis das onze estações de SPM na Alemanha forneceram, até agora, um lugar para representantes de migrantes, por exemplo. Além disso, apenas duas estações de SPM reservam um lugar para os muçulmanos nos órgãos de supervisão, embora o Islão seja a segunda maior religião na Alemanha depois do Cristianismo (Horz, 2016).

Um exame mais aprofundado da alteração revela outros aspectos problemáticos. Em primeiro lugar, observa-se uma hierarquia entre crenças religiosas; quatro representantes cristãos e um representante judaico pertencem aos grupos com assentos fixos, ao passo que os representantes muçulmanos pertencem ao grupo dos “pequenos grupos” que podem ser facilmente excluído após a primeira auditoria. Os cristãos representam cerca de 60% da sociedade, a minoria judaica é estimada em menos de 200 mil pessoas e cerca de quatro a seis milhões de muçulmanos vivem na Alemanha. No entanto, o Islão não tem na Alemanha o mesmo estatuto corporativo do Cristianismo. Isso assume especial importância no que diz respeito ao direito de transmissão de terceiros, que permite às entidades corporativas representadas nos órgãos influenciar a programação. Assim, a alteração do novo quadro regulamentar para a ZDF reflecte mal a “super-diversidade” da sociedade alemã.

Não estarão igualmente representados grupos importantes como o movimento de paz ou a Attac (Associação para a Tributação das Transacções Financeiras e para a Acção Cidadã, rede de alter-globalistas, originária da França). Poderá, assim, concluir-se que a composição parece ser arbitrária. Além disso, a avaliação da configuração destes grupos apenas após dois períodos legislativos (oito anos) parece demasiado demorada para um processo que deveria ser mais dinâmico. Grupos da sociedade civil e indivíduos interessados – com ideias inovadoras e potenciais benefícios culturais – permanecem mais ou menos excluídos. A exigência genérica do Tribunal Constitucional Federal sobre a necessidade de entender a audiência enquanto cidadã, dando também a indivíduos e

a interesses não organizados a oportunidade de participar nos conselhos, continua a ser um problema.

NEGOCIANDO POLÍTICAS DOS MÉDIA NA RENÂNIA DO NORTE-WESTEFÁLIA, SEDE DA WDR

A WDR é uma emissora regional com alcance nacional e é a maior emissora de serviço público sob a égide da ARD. De acordo com a decisão do Tribunal Constitucional Federal, a Renânia do Norte-Westefália, sede da WDR, também teve que rever o seu enquadramento legal para o SPM, o que resultou no novo Tratado WDR aprovado em 2 de fevereiro de 2016. Como na Renânia-Palatinado, o governo do estado decidiu lançar um processo de audição pública. No entanto, em contraste com o sucedido na Renânia-Palatinado, o método de consulta pública desenrolou-se de forma ligeiramente diferente.

O processo desenrolou-se com o auxílio de um questionário online com perguntas fáceis e acessíveis relacionadas com a vida quotidiana dos telespectadores e ouvintes. Esteve disponível entre 19 de fevereiro e 19 de março de 2015 (Presseinformation, 2015). A consulta online envolvia 20 perguntas, em torno de questões sobre políticas de média, programação e o papel da WDR como uma instituição. Aparentemente dava corpo a uma indagação sobre o valor público da WDR a partir da perspectiva dos cidadãos.

De acordo com a ministra para os meios de comunicação social, Angelika Schwall-Düren, o questionário *online* recebeu “feedback esmagador” (Ministerin, Startpage da Consulta Online, 2015); cerca de 1200 comentários e mais de 1700 apreciações foram validadas. Além disso, 13 declarações chegaram ao governo estadual, das quais sete foram enviadas por usuários individuais da WDR e duas por grupos de audiência de “baixo para cima”. Surpreendentemente, muitas das declarações, visíveis na homepage especialmente criada para o processo de consulta, apresentavam fundamentação sólida. A pergunta número oito (sobre a composição do conselho de radiodifusão) recebeu 59 comentários. O comentário número um, por exemplo, diz que a composição do conselho está ultrapassada e não reflete mais a sociedade pluralista. O comentário número quatro pergunta por que razão os muçulmanos são excluídos da participação, enquanto que o comentário número cinco rejeita totalmente representantes de grupos religiosos no conselho. A maioria dos comentários é anónima, o que torna difícil analisar a sua origem – sociedade civil ou especialistas, profissionais de média, funcionários da WDR ou grupos de interesse. Além disso, também não é possível dizer se os comentadores fizeram login várias vezes para publicar de forma repetida sobre o mesmo problema.

As respostas e as declarações refletem um entendimento mais participativo dos órgãos da WDR. Na alteração do Tratado WDR ficou estabelecido que nove dos 58 assentos serão publicamente eleitos – sete para a estrutura de governança e dois para o conselho de radiodifusão da WDR. O legislador da Renânia do Norte-Westefália cumpriu em parte a exigência do Tribunal Constitucional Federal de maior transparência, de maior diversidade e de impedir a cristalização das entidades reguladoras. Pela primeira vez na Alemanha estruturas de governo do SPM abriam-se a pedidos de adesão da sociedade civil e indivíduos.

NOTAS CONCLUSIVAS

O Tribunal Constitucional Federal exigiu um esquema complexo de representação baseado na teoria democrática. Importaria alcançar uma solução que respeitasse os direitos dos grupos, bem como os interesses individuais, a fim de reforçar a legitimidade pública do SPM - uma ideia que refletia também o debate acadêmico (Kleinsteuber, 2011, p. 74).

O caso das negociações de tratado interestadual da ZDF indica que nem o legislador nem a sociedade civil seguiram uma visão implícita da audiência enquanto cidadã. Em vez disso, o público foi mais ou menos excluído do processo de tomada de decisão. A consulta aberta criou apenas uma pequena janela de oportunidade para a participação nas decisões sobre a futura composição do conselho da ZDF. As declarações apresentadas ao tratado interestadual da ZDF sugerem que a abordagem da consulta podem ter criado um problema. A consulta alcançou, de forma genérica, os atores organizados e bem informados mas não teve grande eco entre públicos mais amplos da sociedade civil, constituindo-se assim como um processo bastante elitista.

A Renânia do Norte-Westefália também decidiu lançar uma consulta aberta. Em contraste com a Renânia-Palatinado, abordou o público com um questionário online fácil e acessível. As perguntas orientaram o público para importantes questões de políticas dos média, o que facilitou as tomadas de posição. O número encorajador de comentários relacionados com o Tratado WDR sugere que as políticas dos média podem ser uma questão interessante para audiências ativas quando entendidas no seu papel de cidadania. A própria consulta online da WDR criou o potencial para fazer evoluir o debate sobre as políticas dos média. Podemos ainda assumir que o governo da Renânia do Norte-Westefália respeitou parcialmente os comentários dos usuários sobre a necessidade de diversificar a composição dos órgãos de regulação. A inovadora possibilidade de se apresentarem candidaturas a lugares nos conselhos da WDR pode ser um ponto de partida para uma estrutura participativa que ultrapasse o modelo corporativista de gestão tradicional do SPM.

Análise de estudos anteriores sobre a tendência da sociedade civil para se envolver mais em debates de crítica dos média do que em debates sobre políticas dos média precisa de ser reexaminada.

Novos estudos necessitam de prestar atenção à imagem implícita da audiência nos enquadramentos de regulação dos média. Além disso, mais trabalho deverá ser feito sobre a autopercepção e as formas de diálogo entre cidadãos e SPM por forma a melhor contribuir para o entendimento da ideia de audiência cidadã na governança dos média. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARD, ZDF, Deutschlandradio Beitragsservice (2014). Geschäftsbericht 2014. Retirado de https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e1691/Geschaeftsbericht_2014.pdf.

Bundesländer (Ed.) (2015). Siebzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag). Retirado de https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/17__RaeStV.pdf.

- Carpentier, N. (2011a) *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Bristol: Intellect.
- Carpentier, N. (2011b). The concept of participation: If they have access and interact, do they really participate? *Communication Management Quarterly VI* (21), 13-36.
- Carpentier, N. (2015). Differentiating between access, interaction and participation. *Conjunctions: Transdisciplinary Journal of Cultural Participation*, 2(2), 8-28.
- D'Arcy, J. (1977). Direct broadcast satellites and the right of man to communicate. In L.S. Harms, J. Richstad & K. Kie (Eds.), *The Right to Communicate: Collected Papers* (pp. 1-9). Honolulu: Social Sciences and Linguistics Institute, University of Hawaii at Manoa; distributed by University Press of Hawaii.
- Daskal, E. (2016). My voice needs to be heard: Cultural challengers in the regulatory arena. *International Journal of Communication*, 10, 786-804.
- Donsbach, W. & Mathes, R. (2000). Rundfunk. In E. Noelle-Neumann, W. Schulz & J. Wilke (Eds.), *Publizistik, Massenkommunikation: Fischer Lexikon* (pp. 475-518). Frankfurt a.M.: Fischer.
- Eilders, C., Hasebrink, U. & Herzog, A. (2006). Das aktive Publikum. Institutionalisation zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Fernsehens auf europäischer Ebene. In W. Langenbucher & M. Latzer (Eds.), *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel* (pp. 330-351). Wiesbaden: VS Verlag.
- Engel, B. & Breunig, C. (2015). Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im *Intermediavergleich: Ergebnisse der ARD/ZDF Langzeitstudie. Media Perspektiven*, 7-8, 310-322. Retirado de <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/publikationen/fachzeitschrift/2015/artikel/massenkommunikation-2015-mediennutzung-im-intermediavergleich/>.
- EBU (Eds.) (2014). Vision 2020: Connecting to a Networked Society. Continuous Improvement of Trust and Return-on-Society. Retirado de https://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Vision2020-Full_report_EN.pdf.
- Enli, G. S. (2008). Redefining Public Service Broadcasting: Multi-platform-participation. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 14(1), 105-120.
- Foster, R. (2007). Future Broadcasting Regulation: An independent Report by Robin Foster commissioned by the Department for Culture, Media and Sport. Retirado de <http://www.refoster.co.uk/FutureBroadcastingRegulation.pdf>.
- Habermas, J. (1990 [1962]). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hallin, D.C. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasebrink, U. (2011). Giving the audience a voice: The role of research in making media regulation more responsive to the needs of the audience. *Journal of Information Policy*, 1, 321-336. Retirado de <http://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.1.2011.0321>.
- Hasebrink, U. & Schmidt, J.H. (2012). Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung: Konzept für eine regelmäßig durchzuführende bevölkerungsrepräsentative Befragung im Rahmen des Vorhabens "Erfassung und Darstellung der Medien- und Meinungsvielfalt in Deutschland". *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts*, 24. Retirado de https://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/657.
- Horz, C. (2016). The politics of diversity and Public Service Media in Germany. In C. Richter, I. Dupuis & S. Auerbeck-Lietz (Eds.), *Diversity in Transcultural and International Communication* (pp. 35-65). Münster: Lit-Verlag.

- Jakubowicz, K. (2008). Participation and partnership: A Copernican revolution to re-engineer Public Service Media for the 21st century. Keynote RIPE@2008. Retirado de <http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Jakubowicz.pdf>.
- Jakubowicz, K. (2010). PSB 3.0: Reinventing European PSB. In P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and beyond* (pp. 9-22). Basingstoke: Macmillan,.
- Jarren, O. (2007). Verantwortungskultur durch Media Governance: Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik. *Funkkorrespondenz*, 6, 3-12.
- Kleinsteuber, H. (2011). Regulierung und governance: Zivilgesellschaft in die medienpolitik. In H. J. Kleinsteuber & S. Nehis (Eds.), *Media Governance in Europa: Regulierung – Partizipation – Mitbestimmung* (pp. 57-89). Wiesbaden: VS.
- Krieg, J. & Rhomberg, M. (2015). Öffentliches Gut. *epd medien*, 19. Retirado de <http://www.epd.de/fachdienst/fachdienst-medien/schwerpunktartikel/%C3%B6ffentliches-gut>.
- Krotz, F. (1996). Zur konzeption einer stiftung medientest. *Rundfunk und Fernsehen*, 2, 214–229.
- Livingstone, S. & Lunt, P. (2011). The implied audience of communications policy making: Regulating media in the interest of citizens and consumers. In Nightingale, Virginia (Ed.), *The Handbook of Media Audiences* (pp. 169-189). Oxford: Wiley-Blackwell Publishing.
- Lowe, G. F. (2007). The role of Public Service Media for widening individual participation in European democracy. Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Media in the information society: Strasbourg. Retirado de <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680483b33>.
- Mclver, J.M. Jr., Birdsall, F.B. & Rasmussen, M. (2003). The Internet and the right to communicate. *First Monday: Peer-Reviewed journal on the internet*, 8(12). Retirado de <http://firstmonday.org/article/view/1102/1022>.
- Puppis, M., d'Haenens, L. & Saeys, F. (2007). Broadcasting policy and regulatory choices. In F. Saeys & L. d'Haenens (Eds.), *Western Broadcast Models: Structure, Conduct and Performance* (pp. 61-78). Berlin, NY: Mouton.
- Webster, J. G. & Phalen, P. F. (1994). Victim, consumer, or commodity? Audience models in Communication Policy. In J.S. Ettema & D. C. Whitney (Eds.), *Audience-making: How the Media Create the Audience* (pp. 19-37). London: Sage.
- Weichert, S.A. (2005, 4 de julho). Stiftung medientest. Die stimme des publikums. *Medienheft*. Retirado de http://www.medienheft.ch/kritik/bibliothek/k24_WeichertStephanAlexander.html.
- Wolf, F. (2015). *Wir sind das publikum! Autoritätsverlust der medien und zwang zum dialog*. Otto-Brenner-Stiftung: Frankfurt.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- ARD & ZDF Medienkommission (2011). Migranten und Medien. Neue Erkenntnisse über Medienutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. [sem informação adicional].
- Bundesverfassungsgericht (2014). Entscheidung zum ZDF Staatsvertrag. Retirado de http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvfo00111.html.

European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) (2016). Statement of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) on the Necessity of Independent Media. Retirado de <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/statement-european-regulators-group-audiovisual-media-services-erga-necessity-independent-media>.

Grimberg, S. (2014). Parteienstreit ums ZDF. Retirado de <http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/blog/Parteienstreit-ums-ZDF,zdffernsehrat104.html>.

Horz, C. & Schiffer, S. (2014). Erlanger Erklärung. Retirado de <http://www.publikumsrat.de/ueber-uns/erlanger-erklaerung/>.

Huber, J. (2015). Neuer staatsvertrag: Die politik regiert weiter mit. Retirado de <http://www.tagesspiegel.de/medien/neuer-zdf-staatsvertrag-die-politik-regiert-weiter-mit/11442026.html>.

Journalistinnenbund e.V. (2012). MDR Rundfunkrat: Letzter Platz im Quotenranking. Retirado de <https://www.journalistinnen.de/journalistinnenbund/ueber-uns/der-verband/meldungen/items/mdr-rundfunkrat-von-der-frauenquote-peinlich-weit-entfernt.html>.

Medienkorrespondenz (2015). Länderchefs einigen sich auf ZDF-Staatsvertragsnovelle. Retirado de <http://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/laenderchefs-einigen-sich-auf-zdf-staatsvertragsnovelle.html>.

Presseinformation der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien (2015). Retirado de <http://www.mbem.nrw.de/pressemitteilungen/ministerin-schwall-dueren-startet-online-konsultation-zum-neuen-wdr-gesetz-16560/>.

Schweigert, C., Dittes, S. & Springer, B. (2011). Die protestbewegung gegen Stuttgart 21. Eine qualitative analyse der mobilisierungsmechanismen und framingstrukturen. (The protest movement against the construction Project "Stuttgart 21". A qualitative case study). Retirado de <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47876>.

Ver.di (2014). ZDF: Nach dem Urteil von Karlsruhe. Retirado de <https://dju.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++b2978674-ecde-11e3-9f68-525400248a66>.

Ver.di (2014). Mitbestimmung und Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Retirado de <https://medien-kunst-industrie.verdi.de/service/veranstaltungen/++co++9729b75c-23bd-11e4-aca0-525400248a66>.

Ver.di (2015). Der ÖRR unter Druck. Retirado de <http://rundfunk.verdi.de/service/veranstaltungen/++co++37dbad14-ce44-11e4-b8d6-525400438ccf>.

VLV (2016). VLV Calls for Independent Licence Fee Body. Retirado de <http://www.vlv.org.uk/vlv-news/new-body-for-licence-fee.html>.

WDR (2016). Bewerbung Für den Rundfunkrat. Retirado de <http://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/gremien/rundfunkrat/ausschreibung102.html>.

NOTA BIOGRÁFICA

Christine Horz é uma investigadora de pós-doutoramento e docente do Instituto de Estudos de Média (IfM) da Universidade de Bochum, na Alemanha. A sua investigação incide sobre os média e as migrações e sobre a participação da sociedade civil na governação dos média. É atualmente co-editora do *Global Media Journal-DE* para a

Comunicação Internacional e Intercultural (globalmediajournal.de) e gere uma iniciativa para participação da audiência no debate sobre políticas e governação dos média, *Publikumsrat* (www.publikumsrat.de).

Email: Christine.Horz@rub.de

Ruhr-Universität Bochum

Institut für Medienwissenschaft, Room: GA 2/141

Universitätsstr. 150

44780 Bochum, Alemanha

* **Submetido: 07-03-2016**

* **Aceite: 14-04-2016**

THE PUBLIC: CONSUMERS OR CITIZENS? PARTICIPATORY INITIATIVES AND THE REFORM OF PUBLIC SERVICE MEDIA REGULATION IN GERMANY

Christine Horz

Abstract

The German federal interstate treaties, as the regulatory framework for public service media (PSM), have recently been under reform. The starting point of the amendments is the so-called ZDF decision of the German Federal Constitutional Court from the 25th of March, 2014.¹ The Federal Constitutional Court was confronted with the question of whether the composition of the broadcasting council in the second biggest public service broadcasting station in Germany, the ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*, Second German Television), is compliant with the constitution. This resulted in reforms of numerous regulatory regimes in several German federal states. This article compares the decision-making process related to the WDR (*Westdeutscher Rundfunk*, West-German Broadcasting) (whose legislator is Northrhine-Westfalia) and the ZDF (whose legislator is Rhineland-Palatinate), the two biggest PSM broadcasters in Germany. In the case of these two German federal states, this paper strives to provide insight into the strategies of the state chancellery, the responsible legislative authorities, to negotiate a new regulatory framework. The paper also discusses the issue of the “implied audience” during the negotiations and civil society’s participation in media policy debates and media governance. The analysis is based on a systematization of the citizen and the consumer in media policy. This working hypothesis assumes that the implied image of the audience differs in the two federal states. The negotiations in Rhineland-Palatinate can be described as ambivalent in terms of how it understood the audience, whereas Northrhine-Westfalia rather addressed the audience as citizens. The study suggests that the ZDF decision created a momentum for broader media policy debates in Germany, which has long been a neglected issue, both in civil society and media regulation – as well as in communication studies.

Keywords

Media policy; media regulation; civic participation; public service broadcasting; Germany

INTRODUCTION

Public Service Broadcasting in Germany was established by the allied forces after WWII. In the Western Federal Republic of Germany it follows the British Model of a licence-fee financed broadcaster with a serve-all mandate. As a result of the Nazi Era, when broadcasting was used as a propaganda tool, Public Service Broadcasting in the new republic was organized relatively free from state intervention, which is also established in the Basic Law (constitution)². Following the blueprint of the British BBC, the

¹ *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF; *Second German Television*) is the second biggest nationwide broadcaster in Germany and situated in Mainz, Rhineland-Palatinate.

² In Germany the constitution is called Basic Law, because the allied forces elected a council of experts in the year 1949 to design the “constitution”. There was no public ballot about it, as citizens were not accustomed to democracy after the Nazi regime.

regulation of Public Service Broadcasting (PSB) in Germany was supposed to be organized between state and market, which is reflected in a co-regulation within the respective bodies (as an alternative to state-controlled and self-controlled broadcasting). Broadcasting councils have to safeguard the fulfilling of program standards and elect the director of a broadcaster, whereas broadcasting boards mainly decide about financial and personnel issues. Both bodies follow a representative democracy model. Until mid-2016 the council members were exclusively representatives of “relevant social groups”, like political parties and affiliates, employer and trade associations, employee organisations and unions, churches, and educational institutions. However, the representatives are mandated to represent the general public and not their sending organisation. Aside from this process, there was no possibility for the broader public or civil society to participate in media governance.

In 2009 the Federal Constitutional Court was confronted with the question of whether the composition of broadcasting councils in public service media (PSM) and the existing political influence was compliant with the constitution³. The Federal Constitutional Court decided in favor of the prosecutor and pronounced a judgement stating that the composition of the broadcasting council of the second largest PSM television broadcaster – ZDF – violates the constitutional principle to be free from state influence. The decision is not only binding for the ZDF, but also for the other 11 (federal) PSB stations in Germany (Dörr, 2014, p. 6). The court demanded the legislator to present a draft of a new regulatory framework by June 2015. The state chancellery of Rhineland-Palatinate took over the lead-management for the negotiation process, as the ZDF is situated in Mainz, Rhineland-Palatinate. As ZDF has a nationwide range, all prime ministers of the sixteen federal states had to agree on the new regulatory framework for the broadcaster’s decisive bodies.

The official negotiations that lead to the amendment took place during the time between the court’s decision in March 2014 and the presentation of the draft version by the prime ministers within the due date. They were accompanied by a consultation open to the public, with 29 individuals and interest groups submitting their statements. On June 14th, 2015, the prime ministers of all federal states proposed a new regulatory framework⁴ and the 16 federal parliaments accepted the 17th interstate ZDF-broadcasting treaty. According to the Federal Constitutional Court’s verdict, the supervisory bodies of the WDR (*Westdeutscher Rundfunk*, Westgerman Broadcasting) – the biggest broadcasting station under the umbrella of the ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*, Working Group of Public Service Broadcasters in the Federal Republic of Germany) – were also scrutinized. After an open consultation process, the WDR Treaty was adopted on February 2nd, 2016. It remains unclear, however, if and how much the amendments were informed by the citizens’ submissions.

³ The common term Public Service Broadcasting can be replaced by Public Service Media, because of their multiplatform strategies in a digital and networked environment (Enli, 2008).

⁴ The ZDF is a nationwide broadcaster, unlike the broadcasting stations under the umbrella of the ARD. Therefore, all prime ministers have to negotiate a ZDF interstate broadcasting treaty. In contrast, the WDR Treaty is adopted by the federal parliament of North-Rhine-Westfalia, as the WDR is defined as a regional broadcaster.

This study is based on reports, academic literature, content analysis of press releases, and observations. As a first step, the article discusses a conceptual framework of in how far audiences can be conceptualized as citizens and actors of civil society or rather as consumers. On this theoretical grounding, the analysis tries to shed light on how much we can speak of an “implied audience” as consumers or citizens. The second section analyzes the two different negotiation processes for new regulatory frameworks in Rhineland-Palatinate (home of the ZDF) and Northrhine-Westfalia (where the WDR is situated). The key question in this section regards how much citizens could participate in the policy negotiations about the new PSM regulatory framework. The paper thus aims to contribute to a growing literature linking several areas of expertise, like audience studies and media policy (Daskal, 2016; Livingstone & Lunt, 2011). A third and last section draws the conclusions.

THEORETICAL CONSIDERATIONS ON THE ROLE OF AUDIENCES AS CITIZENS AND CIVIL SOCIETY ACTORS

According to Livingstone and Lunt (2011), media regulation follows specific audience images. The authors proposed the term “implied audience” and identified two opposing frames for the audiences - as consumers and as citizens. The study about media regulation in Great Britain made obvious that regulators, in line with the industry, tend to focus on consumers’ choice instead of citizens’ interests and communication rights. In consequence, consumers are allowed to complain but not participate. The German communication studies scholar Uwe Hasebrink (2011) promotes a conceptual distinction and a broadening of user roles by including users as citizens. The dominant paradigm of audience studies usually conceptualizes users as consumers (whose media choices fulfill individual gratifications), victims (audiences need to be protected from media influence), or commodities (the concrete value the advertisement industry is ready to pay for certain audiences) (Webster & Phalen, 1996). Media quality is mostly equalized with consumers’ choices. However, consumer’s taste is often not congruent with quality criteria, defined by normative values. “Accordingly, some studies show that media offerings that from a normative perspective are classified as ‘high quality’ usually do not get high audience ratings” (Hasebrink, 2011, p. 323).

One reason to why the role of the user-as-citizen in a democratic society has barely been conceptualized and systematically investigated yet is this contradiction of ascribed roles (Hasebrink & Schmidt, 2012). It is therefore important to acknowledge the audience-as-citizens in media policy and regulation, who articulate personal (normative) criteria for media quality, like diversity, unbiased information, investigative and critical journalism, and credibility. This should be taken seriously as, unlike consumers, citizens are interested in media as a vital part of society by, for example, offering a broader understanding of its members and problems (Hasebrink, 2011, p. 325). These normative goals are clearly linked to a functioning civil society.

From the perspective of democratic theory, deliberation describes the public dialogue about policy options in which – ideally – all segments of society can participate

and are included, also the less organized between state and market: the civil society (Habermas, 1990). Civil society's participation in an open public sphere is seen as a core value of democratic systems. Civil society is defined by its functions that have a positive connotation – groups or even individual citizens try to be heard in public in order to serve common welfare and have an impact on the formation of opinion and decision-making. Civil society is also ascribed with a specific “problem-sensitivity”, which results from being close to the everyday life of ordinary people and less interested in gaining or staying in power. However, it is further characterized by a low degree of organisation and legislation contribution, which makes it a relatively weak factor in the institutionalized media debate. The audience-as-citizens “is in this respect a typical civil society actor” (Hasebrink, 2011, p. 329).

This area of expertise can further be tied to communication studies' approaches that are concerned with an extension of media regulation and media governance (Kleinsteuber, 2011; Krotz, 1996; Weichert, 2005). Media governance approaches are influenced by political science and a raising of awareness, making it impossible to take decisions without civic participation (Kleinsteuber, 2011, pp. 68-69). In the highly-competitive media sector, media governance in PSM is perceived as necessary. It can be assumed that PSM “will be more important than ever in the digital age” to counterbalance commercial influence and to maintain quality programme standards (Jakubowicz, 2010, p. 11). “The relevance for democratic process and the political discourse grows” as PSM are identified within a specific political system and can, hence, be a counterweight against internationalizing media markets (Jakubowicz, 2010, p. 11). This includes a more “horizontal extension” of media policy, i.e. letting the audience-as-citizens be a part of media governance and regulation (Foster 2007; Jarren 2007; Puppis, d'Haenens & Saeys, 2007). The overall goal is to equip the audience not only with rights but also with responsibilities and, thus, legitimize strategic decisions and programs. Media literacy is seen as a “by-product” of citizen's participation in decision-making and media regulation (Jarren, 2007).

With respect to the aforementioned role of the audience-as-citizens, one could assume that the existing communicative opportunities of participative media, or Web.2.0 applications, respectively, increases the accessibility of civil society to the discourse and, as such, makes it easier for it to take part in the public debate about media policy and regulation. However, with respect to activists in media policy debates, high expectations are confronted by disillusioning results: most civil society activists in new media seem to be concerned in taking part in debates about *media criticism* instead of *media policy* (Eilders, 2011, p. 176). Moreover, the audience prefers to adhere to the “controlled routes of customer care and complaint resources” (Livingstone & Lunt, 2011, p. 173). These results correlate with the “implied image” from regulators of the audience-as-consumers rather than citizens in media regulation: the audience seems to accept its consumer role and has difficulties in identifying itself as citizens, especially when it comes to partaking in media policy debates. While regulators do not seem to be interested in a change of that hierarchical relationship, audiences – in consequence – are rather “spoken for” than being heard.

Critical scholars question whether discursive participation can fully meet democratic principles and, therefore, enunciate existing hierarchies of power in public debates and decision-making processes. The communication studies scholar Carpentier, for example, calls for a “maximalist model” of participation, in which not only partaking in debates or elections, but also decision-making in media institutions and regulation should be possible. He asks for “equalized power positions of privileged and non-privileged actors in particular decision-making processes” (Carpentier, 2015, p. 20). Access to the debate and interaction with broadcasters through controlled routines is important. But only if audiences-as-citizens can fully participate in the media and are, hence, involved in decision-making processes, can one speak of participation. As PSM are institutionalized in society, the public, or rather: civil society as those participants in the public debate situated between state and market, would be included in media policy-making and regulation. Participation in media governance also enacts citizenship and should therefore be seen as a vital part of the purpose of PSM (EBU, 2014).

OPERATIONALIZATION

The aforementioned studies and approaches can be condensed in the following systematic overview, which is far from claiming to provide a complete picture of approaches related to user participation in media policy. Instead, it is only one step towards a definition of the audience-as-citizens. Certainly, the complex subject needs to be engaged in further empirical research (Table 1).

AUTHOR(S)	APPROACH	ARGUMENT; POINTS OF CRITIQUE	IMPLIED AUDIENCE	NORMATIVE GOALS OF APPROACH
Livingstone & Lunt 2011; Hasebrink 2011	Critical audience studies, intersection of audience and policy studies	Consumer-oriented audience studies as well as media policy; undifferentiated audience roles; consumer seeks only individual gratification, are vulnerable and victimized. Citizens' rights are neglected or show an ambivalent approach. Focused mainly on market regulation.	Audience-as-consumers, victims or commodity, top-down, media literacy in the sense of consumer knowledge.	Research and policy focus on citizens' interest in media that fulfils democratic, social, and cultural values; communication rights, participatory, inclusive, interlocking, overlapping networks.
Puppis & D'Haenens 2007, Kleins-teuber 2011; Jarren 2007	Media governance	Horizontal as well as vertical extension of government, Including citizens in media regulation is necessary to come to bearing decisions.	Citizen; citizen as non-governmental actors in decision-making processes.	Media governance as a new way to legitimize media policy, safeguarding media pluralism, citizens' co-responsibility for media pluralism and quality.
Habermas (1990);	Public sphere / Deliberative/Participatory theory	The public sphere is dominated by influential groups and the media industry; citizens are neglected in public debates, although civil society is “problem-sensitive”.	Citizen; participation in public debate enacts citizenship and legitimizes democracy	Civil society should be able to participate in the public debate; open access to the debate for all society members.

Carpentier (2011)	Radical democracy	All institutions should be part of democratization – also the media.	citizen as equal stakeholder in decisions.	Radical democracy approach: citizens should be included in decision-making processes. Bottom-up.
-------------------	-------------------	--	--	--

Table 1: Different approaches of user participation and implied audiences

The operationalization leads to the following research questions:

RQ 1: How were the decision-making processes about the new broadcasting treaty organized?

RQ 2: What kind of image of the “implied audience” of PSM policy-making can be identified in both decision-making processes – was the audience seen as consumers or as citizens?

RQ 3: Is the implied audience reflected in the amendment of the new regulatory framework for PSM?

OBSERVATIONS AND ANALYSIS

The idea of democratic theory and citizens’ participation in public discourse is deeply rooted in PSM’s legal framework in Germany. The high importance of PSM for opinion-formation and for all of society has been attested and reconfirmed by the Federal Constitutional Court in several decisions since its first decision of 1961. According to the highest German court, PSM are obliged to follow a serve-all principle with a clear educational mandate. PSM are a reference for public debate and should provide fundamental services, comparable to what is called the “Reithian-Trinity”: information, education, and entertainment (Enli, 2008, p. 106). PSM’s normative mandate is to enable all citizens to free formation of opinion. In contrast, commercial broadcasting is not equipped with a comparable mandate. In order to fulfil their task, PSM are funded by broadcasting fees, which currently sum up to over 8 billion Euro, from which 22 different analogue and digital TV and 60 radio stations in Germany are financed (Beitragsservice, 2014, p. 41).

The normative goals, however, have long been challenged. Public service broadcasting is situated in a quickly-changing and pluralising media environment. In Germany it has been challenged by political, technological and demographic changes, digitization, and convergence alongside a major shift in audience behaviour, from mere consumers to “prosumers” (Iosifidis 2010, p. 1; Jakubowicz 2010; Lowe 2007)⁵. Active parts of society claim to be heard as consumers, as Daskal (2016) pointed out. In the following sections, two cases of the inclusion of citizens in regulation and strategy-planning are explored.

THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT’S ZDF DECISION

In the media menu for viewers in Germany, TV is still the leading medium with the broadest range. For 86% of the average German consumer above the age of 14, TV it is

⁵ In a digital environment the audience is able to produce own content, i.e. by commenting TV content on second screen in social networks or independent websites. Therefore, active users are also described as prosumer, producers or similar.

the preferred medium to access information, followed by radio (79%) and the Internet (43%) (ARD & ZDF, 2011, p. 16)⁶. A representative survey with intermediate comparison came to the result that 68,6% of the German population (from 14 years on) relies on public service TV and 66,5% on public service radio for information (Hasebrink & Schmidt, 2012, p. 36). In the year 2015 this summed up to an average of 207 minutes of daily television consumption, 173 minutes of radio consumption, and 107 minutes of Internet use. Amongst young people between the age of 14 and 29, the preferred medium is the Internet (173 daily minutes) followed by TV (144 daily minutes) (Engel & Breunig, 2015, p. 312).

ZDF is the second biggest PSB network in Germany, situated in the western federal state of Rhineland-Palatinate. It is a television-only public service broadcaster with nationwide reach. Furthermore, ZDF and nine broadcasters under the umbrella of the ARD jointly engage in operation programs with Switzerland and Austria (3sat) and with France (Arte). ZDF had the highest market share in the German broadcasting market for the fourth year in a row in 2015.

The starting point of the legal action in the Federal Constitutional Court was the impeded re-election of the ZDF chief editor in 2009 after suspected interventions of the conservative Prime Minister Roland Koch, party member of the CDU (*Christlich-Demokratische Union*, Christian Democrats) who was then Vice-Chairman of the ZDF-broadcasting board. The ZDF's chief editor had to resign and was replaced by Peter Frey, presumably more in line with conservative politics. However, Rhineland-Palatinate and Hamburg assumed the election process as illegal and decided to demand a judicial review by the highest court. The main point of the prosecution was the assumed decisive power of politicians in the ZDF bodies because of their high numbers. In fact, until July 2016, the broadcasting council had 77 members, of whom at least 44% were members of political parties or the national or federal governments.

In fact, the debate about political influence in the supervisory bodies is part of the DNA of the ZDF: before its establishment in 1963 the conservative government under Konrad Adenauer (CDU) planned another programme (parallel to the broadcasters under the umbrella of the ARD) regulated by a federal law and not by the federal states. At the time, the Federal Constitutional Court decided in its first broadcasting verdict in 1961 that broadcasting is a cultural good and, hence, has to be regulated independently by the federal states. It thus kept up the idea that media pluralism. What is even more important in the light of current events is that the highest court at the time also refused the intended dominant influence of politicians in the decision-making bodies. Although the ZDF was built as a public service broadcaster after the intervention of the Federal Broadcasting Court, the debate about a dominant political influence in the supervisory bodies of the ZDF has flared up in the past decades on a regular basis (Donsbach & Mathes, 2000, pp. 486-492; Krotz, 1996).

The impeded re-election in the year 2010 of the ZDF chief editor, Nikolaus Brender, known for his integrity and independence, created a momentum to clear up a long-lasting irritation of the ZDF council is dominated by (conservative) politicians. Thus, in its 14th

⁶ Immigrants: TV (79%), radio (51%), and Internet (39%).

broadcasting verdict in March 2014, the Federal Constitutional Court decided in favour of the prosecutor who asked to clarify, if the high amount of politicians in the council is a violation of the constitutional requirement of PSM being distant from the state.

The most important guidelines of this judgement are:

1. Politicians and government representatives have to be reduced to a third of the total council members in order to impair the influence of the state.
2. Political parties' representatives are no longer allowed in the councils.
3. The work of the PSB councils should be made transparent, so that society is able to co-control PSM and the work of the bodies.
4. The broadcasting councils have to be diversified and should adopt a more dynamic composition scheme in order to countervail the "petrification" of a dominant-opinion majority and to reflect society's "diversity of experiences and interests". This also includes small groups and individuals that are not represented in the media "so that also those not coherently organized perspectives can be reflected" (Bundesverfassungsgericht, 2014, s/p)

In terms of PSM's 60-years-long history in Germany, this last point, as such, can be seen as a small revolution. Until 2016 the composition of the councils remained more or less unchanged since PSB was founded after WWII. Social groups, underrepresented or more-or-less excluded in the supervisory bodies, such as female representatives, migrants, or religious minorities, should now be entitled to participate. It further points out that a proportion of the council's representatives should reflect civil society's non-organized interests, as well as those of individuals, which is a novelty within the corporatist model of the German media system (Hallin & Mancini, 2004). The demanded "dynamic" composition of the broadcasting council challenges the existing rigid representation scheme. Moreover, it demands that gender equality be respected. In fact, a survey of the women's journalists league (Journalistinnenbund, 2012) revealed that in six of eleven supervisory bodies less than 30% of the representatives were female⁷. This is perceived as a violation of the legal framework.

In the broader perspective of a restructuring of the PSM for the 21st century, the decision might not be revolutionary but rather pragmatic, as politicians and government representatives are not completely banned from the councils and are still allowed to constitute a powerful faction, not only in numbers, but also in terms of qualitative power through informal networks called friendship-circles (*Freundeskreise*). These influential circles have also been criticised by the highest court, however, were not touched upon by the legislator, probably because informal networks are difficult to account for⁸.

AUDIENCES AS ACTORS OF CIVIL SOCIETY IN MEDIA POLICY DEBATES AND MEDIA REGULATION

The German media market is the one with the highest range and most diverse supply of broadcasting and media output in Europe. However, as mentioned above, media

⁷ Radio Bremen has the highest amount of female representatives (51,7%), whereas East-German MDR has the lowest (11,7%).

⁸ I have discussed the new regulatory framework of the ZDF with respect to dynamics and diversity elsewhere, see Horz 2016.

policy seems to not be in a special focus for civil society. It is a peculiarity of the German system that an organization like the British *Voice of the Listener and Viewer* (VLV) does not exist, although the German PSM System is comparable to the BBC. The VLV was founded in 1983 by Jocelyn Hay, and became an influential pressure group with the aim of safeguarding the independence and quality of the BBC's programmes. The VLV also demands for an independent Licence Fee Body – an institutionalized council that leads the public debate about the financing of the BBC –, because recent negotiations were settled behind closed government doors and without the audience's involvement (VLV, 2015).

In Germany, the implementation of a new licence fee in the year 2013 – a pay-per-citizen or “household levy” instead of the former pay-per-device – created a momentum for a broader public debate about media policy issues. Some users rejected the fees or PSM altogether, and also lobby groups mushroomed after the “household levy” was implemented to argue against PSM.

The pressure groups rejecting the fees perceive the new financing-scheme as unjust and as a tax-like “compulsory levy” (Zwangsabgabe). Activists like *Remote-Control*, the *Initiative for media use without compulsory levy* (Initiative Mediennutzung ohne Zwangsgebühren), or *Online-Boycott* critically question why they have to pay for basic services in the face of the availability of a plethora of different media. According to their own accounts, the various online-petitions organized about 800.000 signatures against the household levy. The activists of *Remote-Control*, combining constructive principles with their boycott, have organized over six thousand boycotters, together holding back over 2.5 million Euro in licence fees. They demand a reward for their fees and a public service media that no longer ignores the public debate: “we suspend our payments in order to negotiate how our fees are spent. We demand a socially-agreeable calculation of the amount. We demand for political and economic transparency. Public Service Broadcasting has to be as plural as its users” (Remote-Control, 2013)⁹.

Online-Boycott describes itself as the “biggest platform in Germany that deals with the financing of PSM”¹⁰. The *Initiative for media use without compulsory levy* launched an open petition and received over 12000 supporters, according to their own account¹¹. However, it is not easy to tell if the figures are correct and if these activists indeed evolved from civil society – or are rather supported or even launched by lobbyist with a neoliberal agenda, like for example *GEZ-Boycott*. This campaign was launched by the *Prometheus Institute*, which has a clear agenda against public funding of media and is situated close to the FDP political party, which moderates an anti-PSM debate that will be referred to below¹².

The Permanent Audience Conference of the PSM (*Ständige Publikumskonferenz der öffentlich-rechtlichen Medien e.V.*) is an association that is mainly focused on media content criticism and formal complaints about PSM content, but also picks up on the

⁹ Retrieved from <http://www.zahlungsstreik.net/>.

¹⁰ Retrieved from <http://online-boycott.de/de/buergerwehr/146-kontrolle-ist-besser-aber-wer-kontrolliert-die-kontrolleure>

¹¹ Retrieved from <http://www.mediennutzung-ohne-zwangsgebuehren.de/index.php/petition-unterschriftensammlung>; <https://www.openpetition.de/petition/online/ard-zdf-so-gez-nicht-weiter-zahlungszwang-stop-rundfunkreform-jetzt>

¹² Retrieved from <http://prometheusinstitut.de/uber-uns/>

accusation that the PSM is arrogant and distant from the viewers and listeners (Kleinsteuber, 2011; Wolf, 2015). More in-depth research is necessary, but at this point a single-issue orientation can be observed that is rather focused on the user as consumer (broadcasting fees, media content criticism). “Problem-sensitive” civic participatory initiatives that demand structural changes and better opportunities for participation in media governance, however, seem to be rare. The PSM Initiative (*Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Köln e.V.*) was established and has been active since 1994, but is still a rather regional phenomenon, situated in Cologne, next to the largest broadcaster WDR. One bottom-up activist group, the Association for the establishment of audience councils (*Initiative zur Etablierung von Publikumsräten*, short: *Publikumsrat*), strives to enhance audience opportunities to be included in media policy debates and decision-making with respect to PSM. The civil society groups consist mainly of media and communication scholars, former PSM employees and individual listeners and viewers who have vested interest in a functioning public service media¹³. The idea is not new, in fact the scholarly debate about the inclusion of audiences in media policy decisions and media governance of public service broadcasting has been conducted for over thirty years in Germany, since the liberalization of the broadcasting market. New, however, is the recent attempt to use the debate about the restructuring of broadcasting councils as a fresh starting point to foster a bottom-up discourse about media policy issues.

In Germany, broadcasting councils should represent the general public, which was recently confirmed by the regulator and laid down in the 17th treaty for a changed interstate broadcasting (*17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag*, §19a (1) in Bundesländer, 2015, p. 6). Confronted with the question of audience participation, broadcasting council members and directors describe their roles as the advocates or ombudsmen of the audience, hence seeing further participation as unnecessary. However, communication scholars state that representatives often regard themselves as representatives of their respective organisations rather than the wider public. Their work is described as non-transparent and elitist (Kleinsteuber, 2011, p. 59).

In consequence, scholars discuss whether a representational system dominated by interest groups alone is legitimate to decide about and supervise PSM – or if audiences need to take part in a more direct, plebiscitary manner. With respect to media governance, audiences as actors of civil society should not only be held responsible financially, but also involved in the decision-making processes (Krotz, 1996; Weichert, 2005; Eilders et al., 2006; Jarren, 2007; Kleinsteuber & Nehls, 2011). Hence, better participation options seem reasonable, but need careful consideration in the face of broadcasting freedom and the question of who is legitimated to speak for others.

THE PUBLIC DEBATE

Carpentier (2011a) perceives the discrepancy between participation options in the Internet and PSM as a paradox that is used in battles about the definition of what is

¹³ This initiative will not be further evaluated, as the author of this paper is a co-founder.

democratic and what is not. These battles can also be observed in the recent debate about the amendment of the ZDF interstate treaty. It is important to mention that these arguments have to be considered in a broader controversy about the role and purpose of PSM in Germany. Two strands dominated the public debate while the negotiations about the new regulatory framework for the ZDF and other PSM broadcasters went on, with one pleading for the abandonment of PSM altogether. This, again, is articulated with various arguments from diverse standpoints. On the one hand, it is influenced by a neoliberal agenda put forward by interest groups that perceive public financing of PSM as a distortion of competition in a free market. Lobby groups like the Association of Private Broadcasters and Telemedia (*Verband Privater Rundfunk-und Telemedien, VPRT*) or the Federal Association of German Newspaper Publishers (*Bundesverband deutscher Zeitungsverleger*), who cannot rely on public funding, have a genuine interest in a liberalized media market that contrasts the role and purpose of PSM. Pressure groups like the Federal Association of the Digital Economy provide their own recommendations: that PSM should be transformed into non-funded players in a totally liberalized media environment (*Bundesverband Digitale Wirtschaft*, 2015). On the other hand, critical audiences as well as right-wing, anti-Islamic media sceptics like PEGIDA¹⁴, and other ideological groups, accuse PSM of biased reporting.

On the other hand, political debates are also partly informed by the argument to abolish PSM. The scientific board of the Ministry of Finance provided an expertise report, saying that PSM should not be publically-financed anymore. They argued that, instead of a reference, PSM should provide additional offerings to what commercial broadcasters cannot provide. However, this report intentionally masks that PSM are particularly protected by the law. Furthermore, according to the time when it was published – in the middle of the negotiation process about a new PSM regulatory framework – it can be identified as a political campaign to influence the negotiations (*Wissenschaftlicher Beirat des Bundesfinanzministeriums*, 2014).

Apart from this, the second position is put forward mainly by communication scholars, liberal politicians, and practitioners who have a vested interest in a functioning PSM and articulate qualified critique about media coverage, supervision, and organization. They argue that PSM are in line with normative-democratic principles and for the benefit of a pluralistic media system. This view advocates for new models for broader participation of civil society in media governance instead of the current corporatist structures. This perspective basically deals with a collectivization that has to be organized in media regulation in line with fundamental rights (Krieg & Rhomberg, 2015).

ORGANIZATION OF THE DECISION-MAKING PROCESSES FOR NEW REGULATORY FRAMEWORKS NEGOTIATING MEDIA POLICY IN RHINELAND-PALATINATE, HOME OF THE ZDF

Rhineland-Palatinate, which led the country-wide negotiations, invited the public for the first time to take part in a public hearing via the Internet. In this manner, everyone

¹⁴ Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (*Patriotic Europeans against the Islamisation of the Occident*).

interested could contribute recommendations for the 17th interstate treaty (Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien, 2015). Of 29 statements received by the state chancellery, 26 came from political parties, unions, a few civic associations like LGBTQ organisations, the humanist society, and women's rights organisations. Furthermore, PSM and even the ZDF itself took part in the process, as well as other professional media organisations, media producer's associations, and the digital economy.

The opening of the public debate indicates that the implied audience in this process are imagined as citizens. However, the open question of what should be changed in the amendment required expertise. Accordingly, only two contributors are bottom-up audience groups (*Publikumsrat* and *Ständige Publikumskonferenz*) and only one statement was sent by an individual citizen. Moreover, the statement of the individual citizen, Mr. Wall, was not initially published. Mr. Wall stated in an interview with the author of this paper (2015) that he discussed the matter with the state government and it finally agreed to publish his statement as well. This incident illustrates that the regulator's aim to request statements from the audience seems ambivalent. Those responsible for media regulation in Germany seem to have influential associations and the corporatist idea of democratic decision-making in mind when they define the implied audience as citizens. While the statements presented are published in the homepage of the state government, there are no further comments¹⁵. Here again, the focus lies on those specifically-informed or interested in the statements and the consultation process and not on a broader public debate.

In fact, the negotiations before and after the consultation have been criticised. After the first draft was launched on May 19th, 2015, civil society groups denounced that the composition of the future council – according to the draft – was still not independent enough from state influence (Huber, 2015). Politicians like Tabea Rößner (Federal Minister and Speaker of the Green Party for Media and the Creative Industries) demanded more transparency and a broader public debate about the statements. She proposed to summon an independent commission that should, first of all, discuss who was legitimate to represent the general public (PM 2015). However, the prime ministers of the federal states (Bundesländer) did not follow this proposal and decided on the composition of the council behind closed doors.

The public was only sporadically informed by the media, for example after the convention of prime ministers of the sixteen federal states pronounced a reduction of seats in the ZDF council from 77 to 60 (Grimberg, 2014). The lack of transparency is particularly interesting, as it is a central demand of the Federal Constitutional Court's verdict. Moreover, the negotiations had already raised public awareness on the topic.

The Federal Constitutional Court demanded a reduction of politicians to a third of the total members, which is reflected in the amended broadcasting treaty. Thus, 20 members of the new councils are government officials or representatives. The remaining forty representatives are divided into two subgroups. The first consists of socially-relevant interest groups such as churches, unions, employer organisations, and others

¹⁵ Retrieved from <https://www.rlp.de/ar/landesregierung/staatskanzlei/medienpolitik/>.

who are long-term members of this body. As this particular group has already been part of the council, the composition remains practically unchanged. The second subgroup, a so-called small-basket group, consists of sixteen representatives, of which each federal state has to appoint one specific minority, like youth, migrants, Muslims, etc. Furthermore, the composition of the small-basket group will be audited after two legislative periods (eight years).

It is indeed positive that a seat for minorities will be reserved for the first time since the conception of PSM. In this new system each accepted minority group will not have to negotiate separately anymore about their specific demands to PSM in the hopes of being heard. They are now part of the process. Nevertheless, the group's orientation is not what was emphasized by the Constitutional Court. Moreover, it is overdue to include cultural and religious minorities. Only six out of eleven PSM stations in Germany have so far provided a seat for migrant representatives, for example. Additionally, only two PSM stations reserve a seat for Muslims in the supervisory bodies, even though Islam is the second largest religion in Germany after Christianity (Horz, 2016).

Taking a closer look at the amendment reveals more problematic aspects. First of all, a hierarchy between religious beliefs can be observed. Whereas four Christian representatives and one Jewish representative belong to the groups with fixed seats, Muslim representatives belong to the small-basket group that can easily be excluded after the evaluation. While Christians make up about 60% of society, the Jewish minority is estimated at about one to two hundred thousand while about four to six million Muslims live in Germany. However, Islam in Germany does not have the same legal status as a corporate body that Christianity has. This is of special importance with respect to the third-party right to broadcast that allows corporate bodies to have independent influence on the programming. Hence, the amendment of the new regulatory framework for the ZDF does barely reflect the "super-diversity" of German society.

Furthermore, equally-important groups like the peace movement or Attac (Association pour la Taxation des Transactions Financières et pour l'Action Citoyenne, network of alter-globalists, originally from France) will not be represented. Thus, it can be concluded that the composition seems to be arbitrary. Furthermore, the evaluation of the configuration of this group after two legislative periods (eight years) seems too long with respect to the demanded dynamic process. Particularly, civil society groups and individuals' interests – with nevertheless innovative ideas and cultural benefits – remain more or less excluded. Therefore, the comprehensive demand from the Federal Constitutional Court that the audience should be addressed as citizens by also giving individuals and non-organized interests the opportunity to participate in the councils remains a problem.

NEGOTIATING MEDIA POLICY IN NORTHRHINE-WESTFALIA, HOME OF THE WDR

The WDR a regional broadcaster with nationwide range and the largest public service broadcaster under the umbrella of the ARD. According to the verdict of the Federal Constitutional Court, Northrhine-Westfalia, home of the WDR, also had to review its

PSM regulation, which resulted in the new WDR Treaty passed by the legislation on the 2nd of February, 2016. Like in Rhineland-Palatinate, the state government decided to launch a public hearing. However, in contrast to Rhineland-Palatinate, the legislator of Northrhine-Westfalia conducted a slightly different method of public consultation.

The process took the form of an online questionnaire with easy and accessible questions related to the of viewers' and listeners' everyday life. It was open to the public between February 19th and March 19th, 2015 (Presseinformation, 2015). The online consultation consisted of 20 questions that revolved around media policy issues, programme issues, and the WDR as an institution and seemed to rather inquire about the public value of the WDR from citizens' perspective.

The online questionnaire received "overwhelming feedback", according to the Minister for the Media, Angelika Schwall-Düren (Ministerin, Startpage of the Online-Consultation, 2015). In fact, about 1200 comments and over 1700 appreciations were posted. Moreover, thirteen statements reached the state government, of which seven were sent by individual users of the WDR, and two by bottom-up audience groups. Surprisingly, many of the statements, then visible in the homepage of the consultation process, were very well informed. Question number eight (regarding the composition of the broadcasting council) received 59 comments. Comment number one for example, points out that the composition of the council is outmoded and does not reflect the pluralistic society anymore. Comment number four asks why Muslims are excluded from the body, whereas comment number five rejects representatives of religious groups in the council altogether. Most of the commentators chose to be anonymous, which makes it difficult to analyse if they come from civil society or rather experts, media professionals such as employees of the WDR itself or interest groups. Furthermore, it is also not possible to tell if commentators logged in several times to post comments on the same issue.

The answers and the statements reflect a more participatory scheme of the WDR bodies. Finally, it has been laid down in the amendment of the WDR Treaty that nine seats of 58 will be publicly advertised, of which seven had to apply to the state government and two to the broadcasting council of the WDR. All nine new members of the civil society are meanwhile elected. The legislator in Northrhine-Westfalia, hence, partly complied with the Federal Constitutional Court's demand to be more transparent, to prevent the body from petrification, and to diversify the representatives. In fact, for the first time a PSM council in Germany was open for membership applications from civil society and individuals.

CONCLUDING REMARKS

The Federal Constitutional Court demanded for a complex representation scheme based on democratic theory. It had to come to a solution that respects group rights as well as individual interests in order to allow public legitimacy for PSM – an idea that reflects the scholarly debate (Kleinstauber, 2011, p. 74).

The case of the ZDF interstate treaty negotiations indicates that neither the legislator nor the civil society followed an implied view of audience-as-citizens. Instead, the public was more or less excluded from the decision-making process. Only the exception

of the open consultation built a window of opportunity to take part in the decision-making about the future composition of the ZDF council. The statements submitted to the ZDF interstate treaty suggest that the approach of the consultation and the openness – paradoxically – created a problem. The consultation mostly reached the well-informed and other usual stakeholders. Thus, the ZDF consultation remains a rather elitist process, which barely resonates amongst wider audiences as actors of civil society.

Northrhine-Westfalia also decided to launch an open consultation. In contrast to Rhineland-Palatinate, it approached the audience with an easy and accessible online questionnaire. It can be assumed that the questions oriented the audience towards important media policy issues, which made it easier for them to take a standpoint. The encouraging amount of comments related to the WDR Treaty suggest that media policy can be an interesting issue for active audiences if understood as citizens. Moreover, the WDR's online consultation itself has the potential to further develop the debate about media policy. It can be assumed that the Northrhine-Westfalian government partly respected the users' comments, i.e. that the composition of the council needed to be diversified. The recent possibility of applying for a seat in the WDR council could be a starting point for a participatory structure that is getting over the traditional PSM corporatist model.

The evidence from previous studies that civil society tends to engage in media criticism instead of media policy has to be re-examined.

Further studies could systematically investigate the implied image of the audience in media regulation. Additionally, the self-perception and forms of dialogue between citizens and PSM could be rewarding to be researched and would contribute to a better understanding of the idea of users-as-citizen in media governance. ✍

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- ARD, ZDF, Deutschlandradio Beitragsservice (2014). Geschäftsbericht 2014. Retrieved from https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e1691/Geschaeftsbericht_2014.pdf.
- Bundesländer (2015) (Eds.). Siebzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag). Retrieved from https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/17__RaeStV.pdf.
- Carpentier, N. (2011a.) *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Bristol: Intellect.
- Carpentier, N. (2011b). The concept of participation: If they have access and interact, do they really participate? *Communication Management Quarterly*, VI(21), 13-36.
- Carpentier, N. (2015). Differentiating between access, interaction and participation. *Conjunctions: Transdisciplinary Journal of Cultural Participation*, 2(2), 8-28. Doi: <http://dx.doi.org/10.7146/tjcp.v2i2.22844>.
- D'Arcy, J. (1977). Direct broadcast satellites and the right to communicate. In L.S. Harms, J. Richstad & K. A. Kie (Eds.), *The right to communicate: collected papers* (pp. 1-9). Honolulu: Social Sciences and Linguistics Institute, University of Hawaii at Manoa; distributed by University Press of Hawaii.
- Daskal, E. (2016). My voice needs to be heard: Cultural challengers in the regulatory arena. *International Journal of Communication*, 10, 786-804.

- Donsbach, W. & Mathes, R. (2000). Rundfunk. In E. Noelle-Neumann, W. Schulz & J. Wilke (Eds.), *Publizistik, Massenkommunikation: Fischer Lexikon* (pp. 475-518). Frankfurt: Fischer.
- Eilders, C., Hasebrink, U. & Herzog, A. (2006). Das aktive Publikum. Institutionalisation zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Fernsehens auf europäischer Ebene. In W. Langenbucher & M. Latzer (Eds.), *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel* (pp. 330-351). Wiesbaden: VS Verlag.
- Engel, B. & Breunig, C. (2015). Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich: Ergebnisse der ARD/ZDF Langzeitstudie. *Media Perspektiven*, 7-8, 310-322. Retrieved from <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/publikationen/fachzeitschrift/2015/artikel/massenkommunikation-2015-mediennutzung-im-intermediavergleich/>.
- EBU (Eds.) (2014). Vision 2020: Connecting to a networked society. Continuous improvement of trust and return-on-society. Retrieved from https://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Vision2020-Full_report_EN.pdf.
- Enli, G. S. (2008). Redefining public service broadcasting: Multi-Platform-Participation. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 14(1), 105-120.
- Foster, R. (2007). Future broadcasting regulation: An independent report by Robin Foster commissioned by the Department for Culture, Media and Sport. Retrieved from <http://www.refoster.co.uk/FutureBroadcastingRegulation.pdf>.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hallin, D.C. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasebrink, U. (2011). Giving the audience a voice: the role of research in making media regulation more responsive to the needs of the audience. *Journal of Information Policy*, 321-336. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.1.2011.0321>.
- Hasebrink, U. & Schmidt, J.H. (2012). Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung: Konzept für eine regelmäßig durchzuführende bevölkerungsrepräsentative Befragung im Rahmen des Vorhabens "Erfassung und Darstellung der Medien- und Meinungsvielfalt in Deutschland". *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts*, 24. Retrieved from https://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/657.
- Horz, C. (2016). The politics of diversity and public service media in Germany. In C. Richter, I. Dupuis & S. Auerbeck-Lietz (Eds.), *Diversity in transcultural and international communication* (pp. 35-65). Münster: Lit-Verlag.
- Jakubowicz, K. (2008). Participation and partnership: A Copernican revolution to re-engineer public service media for the 21st century. Keynote RIPE@2008. Retrieved from <http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Jakubowicz.pdf>.
- Jakubowicz, K. (2010). PSB 3.0: Reinventing European PSB. In P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond* (pp. 9-22). Basingstoke: Macmillan.
- Jarren, O. (2007). Verantwortungskultur durch Media Governance: Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik. *Funkkorrespondenz*, 06, 3-12.
- Kleinsteuber, H. (2011). Regulierung und Governance: Zivilgesellschaft in die Medienpolitik. In Kleinsteuber, H. & J. & Nehls, S. (Eds.), *Media governance in Europa: Regulierung – Partizipation – Mitbestimmung* (pp. 57-89). Wiesbaden: VS.
- Krieg, J. & Rhomberg, M. (2015). Öffentliches Gut. *epd medien*, 19. Retrieved from <http://www.epd.de/fachdienst/fachdienst-medien/schwerpunktartikel/%C3%B6ffentliches-gut>.

- Krotz, F. (1996). Zur Konzeption einer Stiftung Medientest. *Rundfunk und Fernsehen*, 2, 214-229.
- Livingstone, S., Lunt, P. (2011). The implied audience of communications policy making: Regulating media in the interest of citizens and consumers. In V. Nightingale (Ed.), *The Handbook of Media Audiences* (pp. 169-189). Oxford: Wiley-Blackwell Publishing.
- Lowe, G. F. (2007). The role of public service media for widening individual participation in European democracy. Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Media in the information society: Strasbourg. Retrieved from <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680483b33>.
- McIver, J.M. Jr., Birdsall, F.B., Rasmussen, M. (2003). The Internet and the right to communicate. *First Monday: Peer-Reviewed journal on the internet*, 8(12). Retrieved from <http://firstmonday.org/article/view/1102/1022>.
- Puppis, M., d'Haenens, L. & Saeys, F. (2007). Broadcasting policy and regulatory choices. In F. Saeys & L. d'Haenens (2007) (Eds.), *Western broadcast models: structure, conduct and performance* (pp. 61-78). Berlin, NY: Mouton.
- Schweigert, C., Dittes, S. & Springer, B. (2011). Die Protestbewegung gegen Stuttgart 21. Eine qualitative Analyse der Mobilisierungsmechanismen und Framingstrukturen. (The Protest Movement against the construction Project "Stuttgart 21". A Qualitative Case Study). Retrieved from <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47876>.
- Webster, J. G., Phalen, P. F. (1994). Victim, Consumer, or Commodity? Audience Models in Communication Policy. In J.S. Ettema & D. C. Whitney (Eds.), *Audience making: How the Media Create the Audience* (pp. 19-37). London: Sage.
- Weichert, S.A. (2005, 4th July). Stiftung Medientest. Die Stimme des Publikums. *Medienheft*. Retrieved from http://www.medienheft.ch/kritik/bibliothek/k24_WeichertStephanAlexander.html.
- Wolf, F. (2015). *Wir sind das Publikum! Autoritätsverlust der Medien und Zwang zum Dialog*. Otto-Brenner-Stiftung: Frankfurt.

OTHER REFERENCES

- ARD & ZDF Medienkommission (2011). Migranten und Medien. Neue Erkenntnisse über Medienutzung, Erwartungen und Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. [no additional information].
- Bundesverfassungsgericht (2014). Entscheidung zum ZDF Staatsvertrag. Retrieved from http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20140325_1bvfo0111.html
- European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) (2016). Statement of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) on the necessity of independent media. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/statement-european-regulators-group-audiovisual-media-services-erga-necessity-independent-media>.
- Grimberg, S. (2014). Parteienstreit ums ZDF. Retrieved from <http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/blog/Parteienstreit-ums-ZDF,zdffernsehrat104.html>.
- Horz, C. & Schiffer, S. (2014). Erlanger Erklärung. Retrieved from <http://www.publikumsrat.de/ueber-uns/erlanger-erklaerung/>.
- Huber, J. (2015). Neuer Staatsvertrag: Die Politik regiert weiter mit. Retrieved from <http://www.tagesspiegel.de/medien/neuer-zdf-staatsvertrag-die-politik-regiert-weiter-mit/11442026.html>.

- Journalistinnenbund e.V. (2012). MDR Rundfunkrat: Letzter Platz im Quotenranking. Retrieved from <https://www.journalistinnen.de/journalistinnenbund/ueber-uns/der-verband/meldungen/items/mdr-rundfunkrat-von-der-frauenquote-peinlich-weit-entfernt.html>.
- Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen (2015). Konsultation zur Novellierung des WDR-Gesetzes. Retrieved from <https://wdr-gesetz.nrw.de/dito/explorate?action=logon&id=122&redirecturl=%3Faction%3Dbasearticleshow%26id%3D230%26>.
- Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen (2015). Retrieved from <https://wdr-gesetz.nrw.de/dito/explore?action=basearticleshow&id=229&>.
- Medienkorrespondenz (2015). Länderchefs einigen sich auf ZDF-Staatsvertragsnovelle. Retrieved from <http://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/laenderchefs-einigen-sich-auf-zdf-staatsvertragsnovelle.html>.
- Presseinformation der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien (2015). Retrieved from <http://www.mbem.nrw.de/pressemitteilungen/ministerin-schwall-dueren-startet-online-konsultation-zum-neuen-wdr-gesetz-16560/>.
- Ver.di (2014). ZDF: Nach dem Urteil von Karlsruhe. Retrieved from <https://dju.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++b2978674-ecde-11e3-9f68-525400248a66>.
- Ver.di (2014). Mitbestimmung und Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Retrieved from <https://medien-kunst-industrie.verdi.de/service/veranstaltungen/++co++9729b75c-23bd-11e4-aca0-525400248a66>.
- Ver.di (2015). Der ÖRR unter Druck. Retrieved from <http://rundfunk.verdi.de/service/veranstaltungen/++co++37dbad14-ce44-11e4-b8d6-525400438ccf>.
- VLV (2016). VLV calls for independent licence fee body. Retrieved from <http://www.vlv.org.uk/vlv-news/new-body-for-licence-fee.html>.
- WDR (2016). Bewerbung für den Rundfunkrat. Retrieved from <http://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/gremien/rundfunkrat/ausschreibung102.html>.

BIOGRAPHICAL NOTE

Christine Horz is Post-PhD researcher and lecturer at the Institute of Media Studies – Universität Bochum, Germany. Her research is focused on media and migrations, as well as on participation of the civil society in the media governance. She is currently the co-editor of *Global Media Journal-DE* for the International and Intercultural Communication and manages the participation of audience in the debate on policies and governance at *Publikumsrat* (www.publikumsrat.de).

Email: Christine.Horz@rub.de

Ruhr-Universität Bochum

Institut für Medienwissenschaft, Room: GA 2/141

Universitätsstr. 150

44780 Bochum, Germany

* Submitted: 07-03-2016

* Accepted: 14-04-2016

SERVIÇO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO E CULTURA: COPRODUÇÕES MUSICAIS E CINEMATOGRAFICAS EM PORTUGAL E NO BRASIL

Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela & Dácia Ibiapina

Resumo

Este artigo pretende dar os primeiros passos numa investigação sobre coproduções entre Portugal e Brasil nas áreas da música e do cinema, observando-as como expressões tangíveis de um mapeamento multicultural entre os dois países. Partindo do argumento de que há uma maior preocupação estrutural em torno da cultura no serviço público de comunicação, olharemos para as indústrias culturais portuguesas e brasileiras e sua presença na rádio e televisão públicas. Consideraremos o facto de que o Brasil se demarca por apresentar uma indústria cultural vibrante, ampla e massificada, apresentando um poder de distribuição internacional muito mais profundo do que outros países lusófonos. O Brasil exporta muito da sua produção musical e cinematográfica para Portugal e também a rádio pública portuguesa tem apresentado uma capacidade considerável de absorção dos produtos musicais brasileiros. No cinema, Portugal tem sido o principal parceiro do Brasil em coproduções de filmes de longa-metragem e o único país lusófono com o qual o Brasil mantém uma relação consolidada no âmbito da política de fomento direto. Estará essa colaboração a propiciar uma intensificação do diálogo simbólico entre os dois países? E como se reflete este diálogo simbólico em mecanismos concretos de bilateralidade? Estas questões constituem pontos de partida para o decurso deste artigo.

Palavras-chave

Serviço público; coproduções; cultura; Portugal; Brasil

INTRODUÇÃO

O serviço público de rádio e televisão, por encontrar nos seus princípios fundadores a missão de conceder ao cidadão o direito a ser informado com isenção e sem determinação de interesses privados, tem sido alvo de uma profunda reflexão e debate nos vários subcampos das ciências da comunicação. Os média encontram-se enraizados na sociedade como elementos históricos e socialmente determinados pelo sistema cultural em que se ambientam. Os meios de serviço público, através da natureza dos seus conteúdos, e da dedicação de um determinado número de horas a conteúdos produzidos no próprio país, prevê a solidificação de uma identidade nacional através das suas representações mediáticas. Logo, ao analisar a relação Portugal-Brasil através da lente do seu sistema público, prevemos encontrar diferenças que contam a história que une os dois países e as ramificações socioculturais que os distinguem.

A dicotomia entre sistema público de comunicação e média privados, apesar de fazer parte da dinâmica de reflexão no campo da comunicação de uma forma transnacional, assume contornos distintos de acordo com a legislação em vigor no país em

análise – e com as condicionantes da implementação dessa legislação. O serviço público de comunicação é observado, na generalidade, como resgatador dos indicadores de competência e credibilidade na seleção de conteúdos, no tratamento da informação e na forma de comunicar: “o sistema público de radiodifusão surge em muitos países, especialmente na Europa, como um contraponto ao poder que o privado poderia ter sobre o público em razão dessa posição assimétrica” (Bolaño citado em Pereira, 2010, p. 4).

É no período entre guerras que surge o designado “modelo social europeu”: na gênese da criação do Estado-Providência, nascido na sequência da Grande Depressão dos anos 30 do século XX e instituído após a Segunda Guerra Mundial, nos escombros do contexto bélico e da falência do Estado liberal (Mozzicafreddo, 1994). Foi na Europa que este modelo social de intervenção estatal nas áreas basilares da experiência humana mais aprofundadamente se implantou, tendo o campo das telecomunicações sido considerado como uma dessas áreas essenciais à vida plena da sociedade e à consecução de um capitalismo do bem-estar social.

É já neste contexto de pós-guerra que surge a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, necessária para compreender a gênese do conceito de serviço público de comunicação. O seu artigo décimo nono remete para a necessidade de um sistema público de divulgação de informação: “toda a pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” Este direito é universal e contém a ideia da constituição de um sistema democrático da comunicação, em que todos sejam representados (não-discriminação), todos se representem (participação) e todos cedam a essas representações (acesso). Mais recentemente, também a Unesco, por meio de Toby Mendel (2011) reforçou os valores do serviço público, demarcando um distanciamento para com o modelo comercial e enfatizando a necessidade de separação perante instituições políticas:

O modelo de serviço público foi baseado na ideia de que nem o mercado nem o Estado poderiam satisfazer adequadamente os objetivos do serviço de radiodifusão e agir pelo interesse público; na verdade, sentiu-se que o interesse público não coincide nem com interesses privados ou com interesses dos poderes políticos constituídos. (Mendel, 2011, p.4)

É para garantir o cumprimento isento deste horizonte de interesse cidadão que surge o modelo de serviço público, baseado na filosofia de que nem o mercado nem o Estado poderiam satisfazer adequadamente os objetivos do serviço de radiodifusão e agir pelo interesse público (Mendel, 2011). Tendo por princípio que o interesse público não corresponde nem a interesses privados nem a interesses dos poderes políticos eleitos, observamos no sistema brasileiro a separação clara destas duas forças de poder apenas desde 2007 – mais clara até do que no modelo português, já que com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pela Lei 11.652/2008, resultou a divisão ontológica dos sistemas comercial, governamental e público. Cabe anotar aqui que o Presidente Michel Temer, ao assumir interinamente o governo em maio de 2016, no transcurso do processo de impedimento da

ex-presidente Dilma Rousseff, fez uma intervenção na EBC: exonerou o Diretor-Presidente Ricardo Melo e nomeou para o cargo Laerte Rímoli, atual Presidente da EBC. Ao fazê-lo, descumpriu a lei 11.652/2008, que estabelece que o mandato do diretor-presidente da EBC é de 04 (quatro) anos e que ele só será destituído nas hipóteses legais ou se receber 2 (dois) votos de desconfiança do Conselho Curador da empresa nos termos previstos. Seguiu-se intenso debate e recursos ao Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a ilegalidade da intervenção. Para legalizá-la, foi editada a Medida Provisória N° 744, de 01/09/2016, pelo Presidente Michel Temer, já como presidente efetivo (a partir de 31/08/2016). A MP tem força de lei e começou a vigorar a partir da data de sua publicação. Atualmente ela tramita na Câmara Federal, de onde irá ao Senado Federal, para análise e confirmação ou não. A MP extinguiu o Conselho Curador da EBC e alterou a composição do Conselho de Administração. Pela nova medida, a empresa deixa de ser subordinada à Secretaria de Comunicação da Presidência e passa a responder à Secretaria da Casa Civil. Pela proposta, todos os membros da Diretoria-Executiva passam a ser nomeados e exonerados pelo Presidente da República. Ou seja, atualmente no Brasil, a divisão ontológica dos sistemas comercial, governamental e público no tocante à EBC e à radiodifusão pública está ferida de morte.

Em Portugal, assim como na Europa, os sistemas de serviço público são repartidos entre o Estado e os contribuintes, inculindo no sentido de “público” a participação cidadã ao nível, entre outros, do seu financiamento:

Nós, os organismos mediáticos de serviço público (SPM¹) reunidos na European Broadcasting Union (EBU), pertencemos aos cidadãos que nos servem. (...) Estamos comprometidos a incluir todos e a dar relevância a todas as comunidades das nossas sociedades. Existimos para cumprir as exigências democráticas, culturais e sociais da Europa. Sendo livres no ponto de uso, estamos determinados a atingir cada membro do público. Queremos ter um papel definidor na garantia da liberdade de expressão e no pluralismo de visões. Acreditamos num mundo comunicacional aberto e transparente para o bem comum, para além da motivação do lucro. Lutamos para cumprir os padrões mais elevados, com integridade moral e eficácia máxima. (EBU, 2012, p. 3)

A perspetiva europeia reflete, portanto, um empenho na consumação dos valores do serviço público de comunicação nos sistemas europeus. A universalidade é o primeiro dos seis valores centrais apresentados pela Unesco na sua carta de princípios fundadores dos média públicos, um princípio considerado basilar para a edificação de um serviço público abrangente e participado. Oferecer conteúdos a todos os segmentos da sociedade, tendo por base que “ninguém é excluído: toda a gente, em toda a parte” (EBU, 2012, p. 4), é uma das missivas da organização. No entanto, a questão do acesso não é mencionada, sendo que a inexistência de uma rede alargada de emissores de canal aberto retrata problemas de exclusão no acesso aos meios.

¹ SPM representa a sigla para serviço público de média.

É fazendo uso desta pluralidade de pontos de vista e ideias que a European Broadcasting Union (EBU) prevê criar uma esfera pública que vá de encontro a uma pedagogia do comunicar o mais universalmente possível, já que no mesmo texto de menção dos valores de serviço público é referido o papel formador de opiniões e ideias assentes na liberdade que é dever dos média. Ao colocar este princípio fundador da universalidade na missão dos média de criar, relatar e tornar a sociedade democrática participável, a EBU aloja assim o sistema mediático no pilar político. Já o princípio da independência é essencial para a imparcialidade e separação de interesses – governamentais ou privados – e poderes – políticos, religiosos ou comerciais, abrindo espaço para a missão de “contribuir para uma cidadania informada” (EBU, 2012, p. 4).

O critério da excelência, que acaba por ser um conceito “guarda-chuva” que engloba valores como a integridade, o profissionalismo e a qualidade, almeja também a criação de referências dentro das indústrias mediáticas, a formação contínua dos seus funcionários, o envolvimento na sociedade e a participação dos próprios públicos², partindo tanto da área da informação como da programação (EBU, 2012). O envolvimento dos públicos na geração de conteúdos prevê a sua integração no sistema de serviço público enquanto *prosumers*³, isto é, consumidores que produzem, interagindo ativamente com os produtos que consomem. Este olhar sobre as audiências como públicos presentes e participantes no processo de ativação de conteúdo promove o princípio da diversidade: a diferentes grupos de interesse – sendo eles constituídos por gerações, culturas ou religiões diversas, maioritárias ou minoritárias – é-lhes permitida a expressão de pontos de vista distintos, de criação de géneros plurais. “Apoiamos e procuramos dar voz a uma pluralidade de vozes concorrentes – com experiências, histórias e estórias distintas” (EBU, 2012, p. 5), com o objetivo de ajudar a criar uma sociedade mais inclusiva, porém, menos fragmentada.

Por fim, responsabilidade e inovação são os valores centrais que faltavam mencionar. O sentido de responsabilidade do serviço público de comunicação deve refletir-se numa abertura ao debate e à opinião dos seus públicos, assim como numa transparência que exige, por exemplo, a publicação em livre acesso das linhas editoriais, a explicação de determinados procedimentos e a correção dos erros, admitindo publicamente a existência de falhas no serviço e demonstrando uma abertura que se reflete numa sujeição ao escrutínio público. Já o princípio da inovação transforma as empresas públicas de média num embrião de enriquecimento do meio ambiente mediático e de desenvolvimento dos países e regiões em que se inserem. Novas tecnologias que suportem novos formatos e novas formas de interligação aos públicos que servem; este é o contexto de inovação a que os meios de comunicação que constituem a EBU desejam ser associados

² Tendo por base a distinção estabelecida sobre os conceitos anglo-saxónico e francês de *audience* e *publique*, no caso do documento de princípios da EBU (2012), em língua inglesa, adotou-se o termo públicos para traduzir o conceito *audiences*, tomando assim posição pela tradição francesa, com o objetivo de tratar a audiência dos meios de serviço público como uma esfera pública de carácter ativo e participante.

³ O termo *prosumer* foi cunhado por Alvin Toffler (1980) ao referir-se a um utilizador que consome e produz média. Em vez de serem apenas recipientes passivos da cultura de consumo em massa, a Internet permitiu um crescimento da interatividade e, portanto, da participação dos consumidores na criação ativa de conteúdo mediático (Tapscott, 2010).

– e que acabam por representar, de forma genérica, os valores deterministas do serviço público na ótica europeia.

Da Europa para a América do Sul, sabemos que em 2016 se completam 516 anos de relações entre Brasil e Portugal, desde Pedro Álvares Cabral. São 121 anos de história do cinema mundial e 94 anos de relações cinematográficas luso-brasileiras. Desde 1922, cineastas dos dois países unem-se para realizar filmes conjuntamente. Gerando um interesse cada vez maior ao longo dos anos, o tema das coproduções cinematográficas internacionais ganhou maior importância no campo das políticas públicas audiovisuais brasileiras no início do século XXI, principalmente a partir de 2008. Neste intervalo, Portugal tem sido o principal parceiro do Brasil em coproduções de longas-metragens e o único país lusófono com o qual o Brasil mantém uma relação consolidada no âmbito da política pública de fomento direto. Segundo a Agência Nacional do Cinema (ANCINE, 2015), de 2005 até 2014, registam-se 25 filmes compartilhados entre os dois países, representando 30% das coproduções brasileiras independentes amparadas por mecanismos públicos bilaterais de apoio direto e indireto.

Algumas das principais vantagens destas coproduções são: a possibilidade de aumentar a participação de artistas independentes nas cinematografias nacionais e internacionais; o acesso a incentivos e subsídios dos governos parceiros; a divisão de custos e riscos; a promoção da diversidade cultural; e o aumento da possibilidade de exibição nas salas de cinema do mercado parceiro. E por que não também nas TVs públicas locais? A legislação brasileira considera como obra cinematográfica a obra audiovisual cuja destinação e exibição seja prioritária e inicialmente o mercado de salas de exibição. Por outro lado, a necessidade de exibição de filmes nacionais nas TVs públicas é uma exigência recorrente entre os profissionais do setor. O alargamento das portas para a exibição dessas obras na programação das TVs públicas é uma saída, tanto para ampliar a visibilidade das produções nacionais e coproduções entre os dois países, como para diversificar os conteúdos que compõem a grelha de programação das TVs públicas, corroborando assim a missão do serviço público de radiodifusão.

No que diz respeito à cultura na sua expressão musical, o mundo cultural lusófono é de uma extensa diversidade, quantificável pelo vasto leque de géneros musicais tradicionais dos vários territórios da Lusofonia. A música parece ser o produto cultural da Lusofonia que melhor se tem feito representar nos média públicos e dois fatores poderão explicar esta premência da música no contexto cultural de representação mediática da Lusofonia. Por um lado, o facto de a música ser um produto de cultura popular perfeitamente inserido na presente sociedade de consumo, logo, apresentar bons indícios de aceitação junto dos núcleos de recepção; por outro lado, a simplicidade na distribuição dos produtos musicais entre países, simplificada também pela crescente digitalização e agilização dos meios de radiodifusão, não esquecendo a facilidade da comunicação na mesma língua.

Ao mesmo tempo, a imposição à rádio pública portuguesa de uma quota mínima de 60% de música portuguesa face à totalidade da música difundida em antena, pode ser considerado também um fator determinante para a divulgação musical lusófona e

um incentivo à coprodução musical entre Portugal e Brasil. Isto porque as composições musicais criadas em parceria por músicos dos dois lados do Atlântico podem ser consideradas para a contabilização da referida quota de 60%, pois, segundo o articulado da Lei da Rádio, define-se como música portuguesa todas “as composições musicais que veiculem a língua portuguesa ou reflitam o património cultural português, inspirando-se, nomeadamente, nas suas tradições ambientes ou sonoridades características, seja qual for a nacionalidade dos seus autores ou intérpretes” (Santos, 2015, p. 23).

Tendo por base a missão de diversidade e pluralidade do serviço público, navegamos agora o oceano que une os dois países estudo de caso deste artigo, com um olho clínico para a cinematografia luso-brasileira e um ouvido atento à musicalidade do Atlântico.

TELEVISÕES PÚBLICAS E ESTÍMULOS À PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE

Em Portugal, entre os anos de 2003 e 2004, vigorou o Protocolo ICAM-RTP, assinado pelo então Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM) e a Radiotelevisão Portuguesa (RTP), com o objetivo de regular o apoio do serviço público de televisão ao cinema português. O ICAM e a RTP, considerando que os objetivos foram cumpridos integralmente, celebraram um novo protocolo com objetivo idêntico em maio de 2005, vigorando até dezembro de 2006. O apoio abrangia: a) apoio financeiro à produção de obras cinematográficas; b) difusão de obras cinematográficas; c) promoção e divulgação de obras cinematográficas; e d) disponibilização de imagens de arquivo da RTP. A medida compreendia ainda a divulgação de todas as obras apoiadas pelo ICAM, tanto com spots promocionais relativos à exibição no circuito das salas de cinema como através de programas televisivos sobre o cinema português. Além disso, incentivava a participação conjunta do ICAM e da RTP em festivais, feiras e mercados internacionais para a divulgação do cinema português (ICAM/RTP, 2005, pp. 1-7). No entanto, tal iniciativa não teve continuidade nos anos posteriores.

Já no Brasil, assistimos, a partir de 2015, a um novo cenário, que amplia a participação de produções independentes na programação dos canais das TVs públicas brasileiras: universitárias, comunitárias e educativas e culturais. O *Programa Brasil de Todas as Telas*, lançado no ano anterior pelo governo federal para aumentar o acesso dos brasileiros às obras nacionais, desenvolve a “Linha de Produção de Conteúdos para as TVs Públicas”. Com o objetivo de incentivar a regionalização da produção nas cinco regiões brasileiras, o programa disponibilizou R\$ 60 milhões, do Fundo Setorial Audiovisual (FSA), para a produção de 103 novas obras audiovisuais independentes, nos formatos: séries documentais, séries de ficção, séries de animação e documentários, no primeiro ano de operação. Os editais são operados através de uma parceria entre a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SaV/MinC) e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Dando continuidade à ação governamental, no final do mesmo ano, 2015, foram lançados novamente cinco editais para cada uma das regiões do País, nos formatos anteriormente mencionados, disponibilizando o

mesmo valor do ano anterior. A EBC, que, como mencionado anteriormente, foi criada em 2007 com o objetivo de fortalecer o sistema público de comunicação no Brasil, é a instituição responsável por distribuir a programação resultante da ação.

Como sugestão, os conteúdos resultantes desta linha de produção do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) constituem um ativo que poderia ser utilizado num futuro próximo para uma parceria entre a EBC e a RTP, no campo da troca de conteúdos audiovisuais de produção independente. Seria uma forma de ampliar o intercâmbio cultural entre os dois países no âmbito da programação das TVs públicas, a exemplo do que já ocorre com as coproduções cinematográficas.

AS COPRODUÇÕES CINEMATOGRAFICAS LUSO-BRASILEIRAS

Diante do conflito entre cinema hegemónico e promoção da diversidade cultural, que condições favorecem ou dificultam o alargamento da integração entre Brasil e Portugal através do cinema?

Fazendo um passeio pela história da relação cinematográfica entre Brasil e Portugal, observamos que a primeira obra cinematográfica realizada entre os dois países foi uma curta-metragem documentário: *O Raid Aéreo Lisboa - Rio de Janeiro*, em 1922, pelos aviadores portugueses Sacadura Cabral e Gago Coutinho, realizado por Henrique Alegria, brasileiro que foi um dos pioneiros do cinema mudo português (Ramos, 2011). No filme, entre o embarque em Lisboa e o desembarque no Rio de Janeiro, passagens por grandes atrações turísticas portuguesas – Madeira e Penedos – e brasileiras – Fernando de Noronha, no Pernambuco, Pão de Açúcar e Alto da Tijuca, ambos no Rio de Janeiro) (Cinemateca Brasileira, 2016). Entre as primeiras longas-metragens produzidas nesse regime no Brasil, está *Vendaval Maravilhoso*, um filme histórico do realizador português Leitão de Barros, interpretado pela fadista Amália Rodrigues, em 1949. Em Portugal, em 1936, este mesmo realizador lançava a primeira coprodução luso-espanhola: *Bocage*, uma longa-metragem sobre a vida do poeta português. Como nos primeiros anos de cinema, temas históricos e literários continuam marcantes no cenário contemporâneo das obras realizadas em coprodução entre Brasil e Portugal.

No campo da política audiovisual, no início da década de 1980, começam as ações entre os dois governos para incentivar as relações cinematográficas luso-brasileiras. Em 1981, Brasil e Portugal assinam um Acordo Bilateral de Coprodução Cinema Cinematográfica, com o intuito de fortalecer a integração cultural entre os dois países. Já em 1994, foi assinado um Protocolo ao abrigo do mesmo acordo de coprodução, a fim de concretizar as relações cinematográficas entre os dois países, passando por atualizações e ajustes no ano de 2007. A partir de então, os cineastas dos dois países passam a contar com um edital de fomento direto, que objetiva a concessão de apoio financeiro a projetos de obras cinematográficas, sinalizando, assim, o início de um dos principais apoios de incentivo às coproduções entre os dois países.

A política audiovisual brasileira voltada para as coproduções tem definido como uma de suas estratégias a tentativa de fortalecer as relações dentro da Comunidade de

Países de Língua Portuguesa (CPLP). Apesar disso, como a atividade cinematográfica na maioria desses países é residual, investe-se prioritária e basicamente onde já há uma estrutura mínima para fomentar o desenvolvimento de relações de coprodução cinematográfica entre os países. Portugal tem sido o único país lusófono com o qual o Brasil mantém uma relação consolidada no âmbito da política de fomento direto. Longe de formar um bloco com vasta troca de experiências e movimentação contínua entre os atores da cadeia cinematográfica, a trajetória de cooperação construída até então, entre os países da CPLP, ainda não conseguiu produzir filmes com impacto no mercado global nem atingir os mercados endógenos: Arquipélago da Madeira, dos Açores, Moçambique, Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Da mesma forma, as coproduções entre Brasil e Portugal não têm conseguido chegar mutuamente às salas de exibição dos dois países. Por isso, destacamos a importância da criação de mecanismos para o incentivo à exibição de filmes nacionais nos canais públicos de televisão.

Para além da comodidade da partilha de um idioma comum, o que mais tem contribuído para Portugal ser o maior parceiro do Brasil em coproduções cinematográficas tem sido a relação geopolítica histórica entre os dois países. Os governos do Brasil e de Portugal lançam anualmente editais de fomento, através dos quais asseguram à empresa produtora nacional de cada um dos dois países, detentora minoritária dos direitos patrimoniais da obra, um apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos audiovisuais cinematográficos de longa-metragem, nos géneros ficção, documentário ou animação, em regime de coprodução luso-brasileira. São oferecidos US\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil dólares norte-americanos) para cada projeto selecionado. No total, quatro novos projetos são anualmente aprovados e financiados, no âmbito desse edital.

De forma semelhante, o governo português oferece um “sistema de apoio financeiro direto a fundo perdido, aos produtores independentes e à coprodução minoritária portuguesa” (Sousa, 2009, p. 197). Também no campo institucional, apesar de não ter formalizado ainda a sua adesão ao Convénio de Integração Cinematográfica Ibero-Americana, Portugal participa voluntariamente do *Ibermedia*⁴ e mantém acordos bilaterais de coprodução cinematográfica com mais sete países, além do Brasil: Alemanha (1989), Angola (1992), Cabo Verde (1989), Espanha (1989), França (1981), Itália (2000) e Moçambique (1990). Além disso, o Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) disponibiliza duas outras ações para incentivar as coproduções: o Subprograma de Apoio à Coprodução Minoritária Portuguesa e o Subprograma de Apoio à Coprodução com Países de Língua Portuguesa. Ambos são concursos criados em 2016 para apoiar produtores independentes.

Embora Portugal seja o maior parceiro brasileiro em número de coproduções, foi com esse país que a bilheteria nas salas brasileiras alcançou os piores resultados. Tomando como referência o ano de 2007, as quatro coproduções lançadas naquele ano

⁴ *Ibermedia* é o Programa de Desenvolvimento Audiovisual em Apoio à Construção do Espaço Visual Ibero-americano; um fundo financeiro multilateral de fomento às atividades cinematográficas ibero-americanas, com sede em Espanha. O país sede é o maior investidor, investindo anualmente dois milhões de dólares norte-americanos. O Brasil é o segundo maior investidor, com seiscentos mil dólares norte-americanos investidos anualmente.

com Portugal contabilizaram 17.951 ingressos vendidos, o que perfaz apenas 10% de um único filme argentino-brasileiro do mesmo ano – *O Passado*, dirigido por Hector Babenco. Importa sublinhar que a Argentina é o segundo maior parceiro do Brasil em termos de coproduções cinematográficas.

No entanto, em 2013 e 2014, as coproduções luso-brasileiras ganham maior alcance. Em 2013, *Tabu*, uma coprodução entre Portugal, Brasil, França e Alemanha, terceira longa-metragem do realizador português Miguel Gomes, filme a preto e branco ambientado numa África recriada, foi lançado nas salas brasileiras, atingindo um público de 22.060 espectadores. Este filme conquistou vários prémios e, até ao momento, é a coprodução envolvendo os dois países com maior repercussão internacional. Da mesma forma, do lado brasileiro, em 2014, o destaque foi o filme *Getúlio*, do diretor brasileiro João Jardim, que atingiu a segunda maior bilheteria em dez anos de coproduções, com 508.901 ingressos vendidos. Atrás de *Getúlio*, o segundo recorde de público entre as coproduções luso-brasileiras foi atingido em 2011, com o filme *Capitães da Areia*, de Cecília Amado e Guy Gonçalves, com 166.071 espectadores.

Nas salas de cinema portuguesas, em termos gerais, coproduções luso-brasileiras têm conseguido bons resultados nas bilheterias. Nas salas de cinema brasileiras, as coproduções maioritárias portuguesas não têm logrado o êxito. Como exemplo, cita-se a coprodução luso-brasileira *Call Girl* (2007), um filme sobre corrupção, poder, dinheiro e prostituição de luxo, que conta a história de um presidente de uma vila que não quis aprovar um projeto turístico de grande impacto ambiental. Como há muito dinheiro envolvido, os empreendedores de uma multinacional contratam uma prostituta da alta sociedade, Maria (interpretada pela modelo e atriz portuguesa Soraia Chaves), para seduzir o representante político e convencê-lo a aprovar o projeto. Perdidamente encantado pela jovem, o político cai na armadilha, tendo o público sido atraído para as salas de exibição da distribuidora portuguesa Lusomundo Audiovisuais.

A crítica social, acompanhada de sensualidade, nudez e palavrões, apresentada por *Call Girl*, fizeram dele o segundo filme português mais visto no país em 2007, ano de lançamento da obra (Instituto do Cinema e do Audiovisual, 2007); bem como a sexta longa-metragem portuguesa com maior público entre os anos de 2004 e 2014. No total, foram 232.581 espectadores (Instituto do Cinema e do Audiovisual, 2014). Mesmo com um resultado de destaque em Portugal, a obra não foi lançada comercialmente no Brasil. Já *O Mistério da Estrada de Sintra*, o quarto filme português mais visto no país em 2007 (29.193 espectadores), vendeu apenas 687 bilhetes no Brasil. *Dot.com*, o quinto filme mais visto em Portugal, comercializou 27.915 bilhetes portugueses e 5.478 nas salas brasileiras. Já o drama *Falsa Loura*, a única das quatro coproduções luso-brasileiras de 2008, maioritariamente brasileira, foi também o único filme da parceria a ultrapassar a marca dos seis mil ingressos no mercado brasileiro – foram 11.786 (Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2015).

Importa destacar o princípio orientador da matriz reguladora da coprodução cinematográfica entre Brasil e Portugal. Do texto do acordo bilateral assinado entre os governos dos dois países em 1981 e aprovado pelo Congresso Nacional Brasileiro em 1984, sublinhemos o que é dito sobre a motivação do tratado:

Animados pelo propósito de *difundir* através da coprodução de filmes, o *acervo cultural dos dois povos* e pelo objetivo de promover e incrementar os interesses comerciais das indústrias cinematográficas respectivas, com base na igualdade de direitos e benefícios mútuos. (Brasil, 1985, s/p - itálico acrescentado)

No que se refere à ação de “difundir através da coprodução de filmes, o acervo cultural dos dois povos”, o propósito de “difundir” não se aplica plenamente, já que muitos filmes luso-brasileiros não chegam a ser lançados no Brasil, assim como muitas outras obras que, apesar da dupla nacionalidade, não conseguem usufruir da janela das salas de exibição comercial do país coprodutor minoritário, no caso o Brasil. Apesar de sabermos das dificuldades, até mesmo para se estreiar um filme somente brasileiro dentro do seu próprio território – problema enfrentado pela maioria das cinematografias do mundo – o não lançamento, ou o lançamento com uma única cópia no Brasil de coproduções luso-brasileiras, foi um dos primeiros fatores que nos chamaram a atenção nesta investigação. O governo brasileiro disponibiliza um conjunto de mecanismos de fomento e apoio às coproduções Brasil/Portugal, sejam elas majoritária ou minoritariamente brasileiras, com o intuito de estreitar as relações cinematográficas com Portugal, bem como de viabilizar um mercado comum entre os dois países. No entanto, na prática, o que tem ocorrido, predominantemente, são alianças eventuais entre produtores dos dois países, em virtude dos editais de fomento, como explica Eduardo Valente, assessor internacional da Ancine, em entrevista a Flávia Rocha:

Existem diferentes tipos de coprodução. Existem coproduções que o país entra com o dinheiro, mas não entra necessariamente com presenças artísticas importantes. Existem umas que são efetivamente trocas culturais intensas e existe a coprodução mais na questão financeira [...] A Ancine tem feito um esforço de fortalecimento de presença da produção do Brasil com a CPLP (Comunidade de Língua Portuguesa) como um todo... Mas tudo que é incentivado pelo governo é um desejo que algo possa vir a acontecer, que algo seja fomentado para que venha a existir. Então, vários desses filmes aproveitaram desse modelo, mas trocaram muito pouco. Então, não diria que se tornou um caminho muito tradicional que os produtores têm seguido independente desse protocolo. Mas não diria que estaria tendo uma troca artística como se gostaria que acontecesse, porque é mais difícil. (Valente, 2012, p. 170)

Enquanto a Ancine, na voz de Valente (2012), reconhece que há vários tipos de coprodução, inclusive aquelas em que não há uma participação efetiva brasileira nem com imagens, nem com equipa técnica e/ou artística, na visão de André Sturm⁵, Presidente do Programa Cinema do Brasil, existem dois tipos de coprodução: a de “verdade” e as “de papel”:

⁵ André Sturm é presidente do Programa Cinema do Brasil, programa de exportação de filmes brasileiros criado pelo Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo e financiado pela Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e pelo Ministério da Cultura.

Na prática, infelizmente, ao invés das pessoas fazerem coproduções de verdade, elas fazem coproduções para ganhar o edital. Então eles arranjam um sócio “laranja” em Portugal ou no Brasil, entram no edital, e como poucas pessoas entram no edital, eles acabam ganhando. Elas não são coproduções de verdade, elas são coproduções de papel. Por isso lhe falei que para uma coprodução ser verdadeira ela tem que ter interesses culturais, tem que ter elenco, porque senão vira uma coprodução de mentira, de papel pelo seguinte: tem um produtor português com um projeto... ele arranja uma produtora brasileira que topa dizer que está investindo xis no filme e que tem tal participação no filme, mas é tudo de fantasia. (Sturm, 2012, p. 159)

Destacamos aqui o discurso de alguém que, além de ter experiência em todos os setores da cadeia cinematográfica – produção, distribuição e exibição –, responde como sociedade civil, atuando com o Estado para a construção de uma política pública de exportação do cinema brasileiro. Neste momento, o que interessa destacar é o discurso sobre a valorização das trocas culturais como essência da coprodução *versus* a ideia do cinema como negócio suportado por um Estado que não quer interferir como controlador, por se tratar de uma atividade artística que, por princípio, precisa de liberdade durante sua criação. Por outro lado, como justificar o fomento de coproduções “de papel” por parte do governo brasileiro? Pode-se deduzir que a atividade cinematográfica é complexa e cheia de pendências relativas a antigos e novos problemas, tanto no Brasil como em quase todos os países.

MISCIGENAÇÃO MUSICAL NO EIXO PORTUGAL/BRASIL: UM OCEANO HÁ MUITO NAVEGADO

Musicalmente, o panorama lusófono caracteriza-se por uma riqueza única de sonoridades e raízes. O fado é o gênero musical português mais conhecido internacionalmente, tendo-se transformado num símbolo nacional da cultura portuguesa. Apesar de ser um dos elementos identitários mais populares e que melhor penetração tem demonstrado na internacionalização cultural portuguesa, o fado poderá ser, ele próprio, um dos primeiros produtos de uma miscigenação cultural entre Portugal e Brasil, consequência dos fluxos migratórios entre estes países. E, por esse motivo, talvez até possamos vir a considerar que o fado é um gênero musical caracterizado pela fusão de elementos estéticos brasileiros e portugueses, como se de um produto cultural coproduzido pelos dois países se tratasse.

Mergulhemos nas várias, e não consensuais, teorias sobre a origem do fado. Não existe uma teoria unânime sobre as suas origens, já que o seu processo de transmissão oral de geração em geração dificultou a existência de um registo credível sobre as suas raízes. Apenas nas décadas de 1920 e 30 encontramos registos de alguma fiabilidade, ainda que também eles suscetíveis às modificações próprias da referida transmissão oral (Nery, 2004). Uma das teses sobre a origem do fado é a hipótese de a sua origem remontar a influências africanas e brasileiras, originalmente como um tipo de dança negra

do Brasil do final do século XVIII, com base num *intermezzo* cantado (Tinhorão, 1994). Há indícios de que, antes de uma possível trajetória do Brasil para Portugal, o fado já seria cantado por mulheres fadistas em São Paulo, por volta de 1740 (Giron, 2004). A tese sobre a origem do fado mais consistente parece mesmo ser a afro-brasileira, argumentando que os bailes do fado⁶ brasileiros já existentes no século XVIII teriam chegado a Portugal no século seguinte, apenas na sua expressão musical. Assim, a dança chamada fado foi trazida para Portugal já no século XVIII pelo tráfego marítimo, que o teria introduzido nos bairros típicos da cidade de Lisboa (Andrade, 2013), enquanto o fado expressão musical teria chegado a Portugal só depois do regresso do Brasil da corte real de D. João VI, em 1821, sendo que em 1819 já o fado seria tocado, cantado e dançado no Brasil, ainda que desconhecido em Portugal (Graça, 1978).

Dadas estas suspeitas, parece ser viável a hipótese de que o fado contemporâneo é, ele próprio, um produto da miscigenação dos povos lusófonos, posteriormente transformado em produto de um fluxo migratório, tal como as comunidades que tanto hoje o divulgam internacionalmente, pelas rotas da diáspora. Já as referências ao fado como género português de canção popular, de acordo com algumas indicações provenientes do estado de arte dos estudos musicais, datam da década de 1850 (Kennedy, 1980). O lexema *fado* surge, portanto, no século XIX, tanto para descrever as danças no contexto colonial, no Brasil, como para designar o género musical que se disseminou, sobretudo em Lisboa, nas décadas seguintes (Nery, 2004).

Embora se possa dar quase como certo que em Portugal já se conhecesse a dança do fado desde final de Setecentos – considerada a dinâmica normal das relações culturais entre as baixas camadas da metrópole e da colónia –, ia ser o regresso do rei D. João VI e sua corte para Lisboa, em 1821, o responsável pelo impulso maior na sua difusão. (Tinhorão, 1994, p. 27)

Como mencionado anteriormente, também na sua composição o fado teria surgido a partir de um entrecruzar de elementos musicais provenientes do Brasil e de Portugal. Na dança do fado, entre os momentos dançados existiriam *intermezzos* em forma de improvisado a partir dos quais teria nascido a canção do fado, já em forma de canção a solo. Chegando a Portugal, estes *intermezzos* encontraram algumas formas de cantares tradicionais em Portugal, tais como “o canto à desgarrada de espírito crítico e o canto ao desafio de espírito humorístico” (Lopes, 1944, p. 46), tendo esta composição evoluído posteriormente para formas mais elaboradas de quadras e décimas. Talvez por se tratar de um género musical de uma complexidade plural de interseções culturais, o fado começou a popularizar-se em Portugal, sobretudo em Lisboa, em tascas e bordéis, isto é, nos lugares de encontro das camadas populares⁷. Esta ebulição artística foi, na época,

⁶ Os bailes do fado parecem ter surgido de uma mistura entre as danças de Fofa e do Lundum ou Lundu, de origem afro-brasileira, e da dança do fandango, um estilo provavelmente espanhol que foi adotado em Portugal.

⁷ O facto de o fado ter encontrado nas camadas populares o seu lugar de crescimento transformou-o num género musical de expressão do descontentamento social expresso no tom humorístico, crítico e, mais tarde, amoroso, das primeiras canções do fado.

uma criação espontânea das camadas mais baixas de Lisboa, resultando numa síntese de todas as influências musicais que, sobretudo os lisboetas, pela importância da cidade e pela sua geolocalização portuária de ponto de chegada, experienciaram ao longo dos séculos (Tinhorão, 1944).

Neste domínio da História da Música, há alguns estudos que nos dão conta de “um momento notável das relações culturais entre Portugal e Brasil” (Sandmann, 2003, p. 198), um acontecimento cultural marcante, ocorrido tanto em Portugal como no Brasil em 1880: a celebração conjunta dos trezentos anos da morte de Luís de Camões. Apesar de se tratar de uma efeméride ligada a um vulto da literatura, há registos de uma opereta produzida a partir dos seus sonetos, cujo tom, tanto num país como no outro, foi de exaltação do poeta como ícone de orgulho nacional (Cymbron, 2014). Ainda assim, é esparsa a investigação académica neste campo e, por isso, tentamos aqui uma abordagem exploratória ao tema das coproduções musicais entre Portugal e o Brasil, começando pela definição de uma categorização teórica para segmentação do objeto de estudo. Propomos, então, neste artigo, duas categorias do que poderemos considerar como coproduções luso-brasileiras da indústria cultural da música: colaborações entre artistas portugueses e brasileiros; e grupos musicais formados por artistas portugueses e brasileiros, um fenómeno recente que poderá vir a representar uma tendência relevante para análise futura.

COPRODUÇÕES LUSO-BRASILEIRAS NA INDÚSTRIA MUSICAL CONTEMPORÂNEA

Começamos pelas colaborações entre artistas portugueses e brasileiros, considerando que este parece ser o fenómeno mais frequente de coprodução musical entre os dois países. Várias poderão ser as motivações que desencadeiam a reunião criativa de artistas musicais oriundos dos dois países. Por exemplo, no início da presente década realizaram-se as iniciativas do Ano de Portugal no Brasil e do Ano do Brasil em Portugal, “iniciativa concebida como uma oportunidade para atualizar as imagens recíprocas, promover as culturas e as economias de ambos os países e estreitar os vínculos entre as sociedades civis” (Horta, 2012). Mais precisamente entre setembro de 2012 e junho de 2013, houve naturalmente um incremento das coproduções na área da cultura entre os dois países. O espetáculo de teatro-dança *O Mundo é de Quem Não Sente* é um exemplo desse incremento, reunindo na sua banda-sonora fados e sambas que desenham acusticamente histórias de amor dentro do universo Portugal/Brasil. Esta coprodução luso-brasileira inaugurou uma banda sonora originalmente criada para este espetáculo pelos músicos Marcelo Vig, Junior Tostoi (ambos brasileiros) e Luís Varatojo (músico português, líder do grupo *A Naífa*).

Nos últimos anos, várias têm sido as ocasiões de reunião entre artistas brasileiros e portugueses, não só para gravação de canções produzidas em estúdio para a inclusão em discos novos (como Sérgio Godinho, no seu disco *O Irmão do Meio*⁸), como também

⁸ Um disco de canções de autoria de Sérgio Godinho editadas em anteriores álbuns seus, que neste trabalho são interpretadas em dupla. Sérgio Godinho selecionou dezassete artistas para gravar consigo estas canções, sendo quatro deles

como acontecimentos esporádicos em atuações ao vivo. Um exemplo relevante deste último caso são as cooperações que ocorreram de forma pontual no palco *Sunset* do festival de música e entretenimento *Rock in Rio Lisboa*. Trata-se de um palco apenas dedicado a espetáculos ao vivo em dupla, quer de grupos musicais quer de artistas a solo. Pelo facto de se tratar de um festival de música brasileiro a ter lugar em solo português, têm sido várias as colaborações musicais luso-brasileiras desde que o certame penetrou no mercado português, em 2004.

A ascendência de popularidade que o fado tem atingido mundialmente nos últimos anos também tem provocado um aumento do número de colaborações entre fadistas portugueses e artistas brasileiros, sobretudo do género musical MPB (música popular brasileira), conhecida mais vulgarmente em Portugal por uma das suas ramificações históricas, a bossa nova. É o caso dos fadistas Carminho e António Zambujo que, no verão de 2015, participaram conjuntamente num dos espetáculos de celebração dos 450 anos de fundação da cidade do Rio de Janeiro, no qual interpretaram temas de Chico Buarque. Naturalmente, as efemérides e ocasiões de celebração cultural e histórica entre os dois países também têm contribuído para a mencionada intensificação de colaborações entre artistas brasileiros e portugueses, sobretudo ao nível da interpretação de canções de um ou de outro, mas também na composição conjunta de novas canções.

Por fim, na categoria de grupos musicais formados por artistas portugueses e brasileiros, destacamos um grupo musical constituído por dois artistas brasileiros e um português, que poderão vir a ser considerados como o elemento mais representativo e com maior visibilidade desta categoria: a Banda do Mar. Este grupo musical, formado pelo português Fred Ferreira (mais conhecido por ser um dos elementos do conjunto *Orelha Negra*) e pelo casal de cantores brasileiros Marcelo Camelo e Mallu Magalhães, ambos com residência permanente em Lisboa, poderá abrir novos espaços que estimulem mais parcerias musicais luso-brasileiras. Há ainda o caso particular do grupo mineiro *Graveola* e o *Lixo Polifónico*, com estadia rotativa em Portugal e no Brasil. Na letra da sua canção *Babulina's Trip*, o grupo demonstra a intervenção que a presença na capital portuguesa tem na sua criação artística: “A língua do tambor engordurado toca portunhol / Lisboa meso-luso-brasileira já dançou baião / Na volta do mundo conecta uma mesma oração”.

Sendo um país de intensa produção musical, quantitativamente falando, o Brasil exporta muita da sua música para Portugal, onde encontra uma forte adesão por parte do público. Consequentemente, a rádio também tem demonstrado uma considerável capacidade de absorção da indústria musical brasileira: segundo dados exploratórios, cerca de 8 a 10% da música emitida pela Antena 1 (RTP) é de origem brasileira. Porém, no sentido inverso do cruzamento do oceano, ainda há uma certa resistência do Brasil em acolher a música portuguesa:

Por um lado, a indústria musical brasileira é muito protetora do produto nacional e o público brasileiro estranha as canções com sotaque português

brasileiros (Caetano Veloso, Zeca Baleiro, Gabriel o Pensador e Milton Nascimento), um cabo-verdiano (Tito Paris) e os restantes portugueses.

(porque nunca foi habituado a escutá-las). Por outro lado, acredito que haja alguma falta de ambição das bandas e agentes musicais portugueses a tentarem uma travessia do Atlântico, ancoradas nesse estigma do sotaque estranho (e na dimensão continental do Brasil) ou pelo facto de sentirem que já têm um público garantido em Portugal e começar do zero no Brasil não lhes garantirá sucesso ou reconhecimento. (Salgado, 2015, p.34)

Para terminar, em Portugal a rádio pública parece ser o veículo mais diversificado de expressão da cultura lusófona e onde encontramos efetivamente um olhar estratégico sobre produtos culturais plurais em língua portuguesa. Mais genericamente, na rádio a programação sobre cultura brasileira é integrante, isto é, conteúdos que versem produtos culturais provenientes do Brasil estão maioritariamente inseridos na programação geral da estação, sem se encontrarem destacados em – ou reduzidos a – apenas um programa de carácter específico e distintivo. Ainda assim, a programação sobre cultura brasileira surge, a espaços, incluída no “bolo” da Lusofonia, como por exemplo em programas de rádio sobre cultura lusófona, como o programa *Vozes da Lusofonia*, da Antena 1. No entanto, o fenómeno mais frequente de presença da música brasileira na programação da rádio pública portuguesa é a sua inclusão natural na playlist diária da Antena 1, sendo alternada com produtos musicais de origem portuguesa e anglófona, sobretudo.

CONCLUSÕES

O presente trabalho permitiu-nos olhar as coproduções luso-brasileiras nos campos cinematográfico e musical, deixando claro, no imediato, que muito há a fazer para que as relações de interculturalidade existentes se possam expandir e tornar mais eficazes. Não só porque há espaço para um maior número de colaborações, naturalmente centradas em torno da língua comum, como há ainda uma preocupação das instituições que prestam serviço público de âmbito cultural para que essas relações se possam aprofundar.

Ao analisar as coproduções cinematográficas luso-brasileiras, notamos que a maior dificuldade é fazer com que os filmes cheguem ao mercado internacional e até mesmo aos mercados dos países parceiros, supostamente garantidos por esse modelo de produção. O que também ocorre frequentemente em relação aos investimentos em filmes nacionais. Temos, por um lado, a ocupação das janelas de exibição pela cinematografia hegemónica e, por outro, a globalização económica e cultural homogeneizando os gostos e nivelando as identidades. A hegemonia é dinâmica e suscetível a mudanças. Talvez funcione a ocupação das brechas existentes no interior do sistema e, caso elas não existam, criá-las. Um caminho interessante pode ser o modelo operacionalizado desde 2015, no Brasil, pelo *Programa Brasil de Todas as Telas*, para incentivar produtores audiovisuais independentes a produzirem para o campo público de televisão. Outro caminho pode ser as coproduções internacionais entre as cinematografias contra-hegemónicas. E, neste caso, não basta coproduzir; é necessário co-distribuir, co-divulgar e co-exibir entre os países parceiros. Neste esforço, valorizar e viabilizar mercados alternativos de

exibição dos filmes nos países parceiros pode ser produtivo. Na maioria dos países ibero-americanos, estes espaços e redes alternativas de partilha de filmes já existem e outras podem ser criadas.

Ao analisar as indústrias culturais brasileiras, notamos que o Brasil se caracteriza por uma vibrante e intensa produção musical, e por isso a sua capacidade de distribuição internacional é muito superior à dos restantes países lusófonos. O Brasil exporta muita da sua música para Portugal, onde nos últimos anos tem encontrado uma forte adesão por parte do público jovem e adulto. A rádio pública portuguesa, em especial a Antena 1, também tem demonstrado uma considerável capacidade de absorção dos produtos musicais brasileiros. Estes fatores podem estar na origem de uma ainda discreta, mas crescente, atividade de cocriação musical entre artistas do Brasil e de Portugal.

Por seu lado, em Portugal, a rádio pública parece ser o veículo mais diversificado de expressão da cultura lusófona, onde produtos culturais de manifesta diversidade no âmbito do espaço dos países de língua portuguesa são considerados estratégicos, de tal forma que ocorre uma inclusão natural da música de produção brasileira na playlist diária da Antena 1, a estação de serviço público, sendo alternada com produtos musicais de origem portuguesa e anglófona, sobretudo.

Concluindo, no decurso desta reflexão notámos que esta área de estudo apresenta um espaço de investigação em aberto, carecendo de mapeamento e reflexão crítica. Existe uma ausência de estudos quantitativos e conclusivos sobre a relevância dos produtos culturais brasileiros na estratégia de pluralidade e diversidade do serviço público de comunicação junto da sociedade civil, abrindo-se aqui um possível caminho de investigação relevante e inovador, mas também um promissor campo de ação. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, M. (2013). *Música, doce música*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Cymbron, L. (2014, 11 de março). Camões in Brazil: Operetta and Portuguese culture in Rio de Janeiro, circa 1880. *The Opera Quarterly. Oxford Journals*, 30(4), 330-361. Retirado de <http://oq.oxfordjournals.org/content/early/2015/03/11/oq.kbu031.extract>.
- EBU (2012). *The Gateway to Europe's Public Service Media*. Bruxelas: European Broadcasting Union.
- Giron, L.A. (2004). "O rap salva a palavra". Entrevista com José Ramos Tinhorão. *Época* 322 (19.07.2004).
- Graça, F. (1978). *Reflexões sobre a música*. Lisboa: Edição Cosmos.
- Lopes, F. (1944). *Fado na Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira – vol. X*. Lisboa: Texto Editora.
- Mendel, T. (2011). *Serviço Público de Radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Mozzicafreddo, J. P. (1994). O Estado-Providência e cidadania em Portugal. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 16, 11 – 40.
- Nery, R. (2004). *Para uma história do fado*. Lisboa: Público.
- Ramos, J. L. (2011). *Dicionário do cinema Português (1895-1961)*. Alfragide: Editorial Caminho.

- Salgado, P. (2015) Projeto Visto: ligando o Brasil a Portugal sem qualquer fronteira. [Entrevista concedida a Priscila Roque]. *Cultuga*. Retirado de <http://www.cultuga.com.br/2015/02/projeto-visto-ligando-brasil-a-portugal-sem-qualquer-fronteira>.
- Sandmann, M. (2003). As comemorações do tricentenário de Camões no Brasil. *Revista Letras*, 59, 197-205. Retirado de http://www.letras.ufpr.br/documentos/pdf_revistas/shadman59.pdf
- Sousa, F. (2009). Incentivos à produção e co-produção audiovisual em Portugal. In S. Solot (Ed.), *Incentivos Fiscais para a Produção e a Co-produção Audiovisual na Ibero-América, Canadá e Estados Unidos* (pp. 197-215). Rio de Janeiro: Latin American Training Center.
- Sturm, A. (2011) Entrevista com André Sturm. [Entrevista concedida a Flávia Rocha]. In F. P. Rocha, *Coprodução Cinematográfica Internacional e a Política Audiovisual Brasileira (1995-2010)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Retirado de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11582/1/2012_FlaviaPereiradaRocha.pdf
- Tapscott, D. (2010) *A hora da geração digital: como os jovens que cresceram usando a internet estão mudando tudo, das empresas aos governos*. Rio de Janeiro: Agir Negócios.
- Tinhorão, J. (1994). *Fado - dança do Brasil, cantar de Lisboa - o fim de um mito*. Lisboa: Caminho.
- Toffler, A. *A terceira onda*. São Paulo: Record.
- Valente, E. (2011) Entrevista com Eduardo Valente. [Entrevista concedida a Flávia Rocha]. In F. P. Rocha, *Coprodução Cinematográfica Internacional e a Política Audiovisual Brasileira (1995-2010)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Retirado de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11582/1/2012_FlaviaPereiradaRocha.pdf.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Ancine, Agência Nacional do Cinema (2015). Listagem das Coproduções Internacionais Realizadas entre 2005 e 2014. Compilado pela Superintendência de Acompanhamento de Mercado. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). Retirado de <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2412-02042014.pdf>.
- Cinemateca Brasileira (2016). Filmografia nacional. Retirado de <http://bases.cinemateca.gov.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IisScript=iah/iah.xis&base=FILMOGRAFIA&lang=p>.
- Costa, M. (2012). Mensagem do Comissário Geral. Ano de Portugal no Brasil. Retirado de <http://anodeportugalnobrasil.pt/o-ano/mensagem-do-comissario-geral>
- Decreto nº. 91.332. Promulga o Acordo de Coprodução Cinematográfica entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. 1985. Retirado de <https://ancine.gov.br/legislacao/acordos-internacionais/acordos-bilaterais/portugal>
- ICAM/RTP (2005). Protocolo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimídia. Rádio Televisão Portuguesa - Serviço Público de Televisão S.A. Retirado de http://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/protocolo_icam-rtp_2005_701921145556597659118d.pdf
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (2007). Estreia Comercial de Filmes Nacionais – 2007. Retirado de <http://www.icaip.pt/Admin/Files/Documents/contentdoc1787.pdf>
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (2014). Filmes Nacionais Mais Vistos – 2004/2014. Retirado de <http://www.ica-ip.pt/Admin/Files/Documents/contentdoc1959.pdf>

Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. (s/d.) In Agência Nacional de Cinema. Retirado de <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2412-12032013.pdf>.

Pereira, S. (2010). Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios. Observatório do direito à comunicação. Retirado de www.direitoacomunicacao.org.br

Santos, E. (2015). Lei da Rádio. HPJ – Direito Administrativo. Home Page Jurídica. Retirado de <http://www.homepagejuridica.net/attachments/article/885/Lei%20da%20R%C3%A1dio%20outubro%202015.pdf>

FILMOGRAFIA

Aguilar, Sandro (Produtor), Gomes, Miguel (Diretor). (2013). *Tabu*. Brasil, Alemanha e Portugal.

Amado, Cecília e Bernardo Stroppiana (Produtor), Amado, Cecília (Diretor). (2011). *Capitães de Areia*. Brasil e Portugal.

Babenco, Hector (Produtor), Babenco, Hector (Diretor). (2007). *O passado*. Brasil e Portugal.

Bento, Pedro (Produtor), Telles, Luís Galvão (Diretor). (2008). *DOT.com*. Brasil e Portugal.

Camurati, Carla (Produtor), Jardim, João (Diretor). (2014). *Getúlio*. Brasil e Portugal.

Costa, Jorge Paixão (Produtor), Costa, Jorge Paixão (Diretor). (2008). *O mistério da estrada de Sintra*. Brasil e Portugal.

Filme, Botelho e Invicta Film (Produtor), Alegria, Henrique (Diretor). (1922). *Raid Aéreo Lisboa*. Brasil e Portugal.

Navarro, Tino (Produtor), Vasconcelos, António Pedro (Diretor). (2007). *Call Girl*. Brasil e Portugal.

Neves, Carlos (Produtor), Barros, J. Leitão (Diretor). (1936). *Bocage*. Portugal e Espanha.

Serrador, David (Produtor), Barros, José Leitão (Diretor). (1949). *Vendaval maravilhoso*. Brasil e Portugal.

Silveira, Sara (Produtor), Reichenbach, Carlos (Diretor). (2007). *Falsa Loura*. Brasil e Portugal.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Teresa Costa Alves é doutoranda em Ciências da Comunicação na Universidade do Minho/Portugal. Investigadora do Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade e investigadora visitante da Unip/Brasil e da UC Berkeley/EUA. Radialista com 10 anos de experiência e tradutora especialista em texto técnico e publicitário.

Email: teresa.alves@rr.pt

Rádio Renascença

Quinta do Bom Pastor

Estrada da Buraca 8-12

1549-025 Lisboa, Portugal

Flávia Rocha é doutoranda em Comunicação na Universidade de Brasília. Cursou doutorado sanduíche no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, em Braga, Portugal. Mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade de Brasília na linha de pesquisa de Políticas de Comunicação e de Cultura.

Email: flaviaprocha@yahoo.com.br

Faculdade de Comunicação

Universidade de Brasília

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Asa Norte

Brasília - DF, 70910-900, Brasil

Pedro Portela é Professor Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, Pedro Portela é membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Doutorou-se em 2015 com uma tese sobre interatividade e novas formas de consumo de rádio. É engenheiro de sistemas e informática e mestre em Ciências da Comunicação. Leciona disciplinas relacionadas com produção multimédia, edição de som e vídeo. É locutor e produtor de rádio desde 1986.

Email: pedro.portela@ics.uminho.pt

Departamento de Ciências da Comunicação

Instituto de Ciências Sociais

Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057, Braga, Portugal

Dácia Ibiapina é professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB) e investigadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (PPGCOM/UnB) na linha de pesquisa de Políticas de Comunicação e de Cultura. Roteirista, produtora e diretora de filmes.

Email: dacia.ibiapina@gmail.com

Faculdade de Comunicação

Universidade de Brasília

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Asa Norte,

Brasília - DF, 70910-900, Brasil

* **Submetido: 5-03-2016**

* **Aceite: 11-04-2016**

PUBLIC SERVICE MEDIA AND CULTURE: MUSIC AND FILM CO-PRODUCTIONS IN PORTUGAL AND BRAZIL

Teresa Costa Alves, Flávia Rocha, Pedro Portela & Dácia Ibiapina

Abstract

This article aims at analyzing the Portuguese-Brazilian co-productions in film and music, as expressions of a multicultural cross-mapping between the two countries. Starting from the idea that there is greater structural concern regarding culture in public service media, we will be looking at both Portuguese and Brazilian cultural industries and their involvement in public radio and TV. We will take into account the fact that Brazil is characterized by vibrant, broad and massive cultural, and its international distribution capacity is much deeper than the other Portuguese speaking countries. Brazil is exporting much of its music and films to Portugal, which in recent years has found a strong support by the young adult audience. The Portuguese public radio has demonstrated considerable absorptive capacity of Brazilian musical products and Portuguese public TV has grouped with Brazilian production companies and TV channels in order to co-produce films together. Does this joint venture stimulate cultural industries in music and cinema in Portugal and Brazil? Does it increase the number of cultural products that circulate between the two countries? And does it help to intensify a dialogue between them? These research questions will trigger a few clues to understand this cultural bilateral topic.

Keywords

Public service broadcasting; film co-productions; culture; Portugal; Brazil

INTRODUCTION

Public service broadcasting (PSB) has been the subject of deep reflection and debate in the various subfields of communication sciences due to the fact in its founding principles there is the mission to give the citizen the right to be impartially informed and with no private interest determination. The media are rooted in society as historical elements and socially determined by the cultural system which they belong to. The means of public service, through the nature of their content, and the dedication of a certain number of hours the content produced within the country, provides for the solidification of a national identity through its media representations. Therefore, when analysing the Portugal-Brazil relationship through the lens of their public system, we are expecting to find differences that tell the story that unites the two countries and the sociocultural ramifications that distinguish them.

The dichotomy between public communication and private media systems, although part of the dynamics reflection in the field of communication in a transnational way, assumes different contours in accordance with the legislation in force in the country in question – and the conditions of implementation of this legislation. Public communication service is observed, in general, as redeemer of competence indicators and

credibility in the selection of content, in information processing and way of communicating: “public service broadcasting comes in many countries, especially in Europe, as a counterpoint to the power that private could have against public due to this asymmetric position” (Bolaño quoted in Pereira, 2010, p. 4).

It is in the period between wars that the so called European social model appears: the genesis of the creation of the Welfare State, born following the Great Depression of the 30s of the twentieth century and established after World War II, in the rubble of war context and the failure of the liberal state (Mozzicafreddo, 1994). Thus, this social model of state intervention in the fundamental areas of further human experience was implemented in Europe, and the field of telecommunications was regarded as one of these essential areas to the full life of society and the achievement of a “social welfare” capitalism.

The Universal Declaration of Human Rights arises in 1948, involved this post-war context, and this document is necessary to understand the genesis of the concept of public communication service. In its article 19, it refers to the need for a public disclosure information system: “everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the freedom to hold opinions with no interference and to seek, receive and share information and ideas through any media, disregarding frontiers. “This right is universal and contains the idea of the establishment of a democratic system of communication, in which all are represented (non-discrimination), all represent themselves (participation) and all have access to these representations (access). More recently, Unesco (2011), also reinforced public service values, defining a gap towards the business model and emphasizing the need for separation before political institutions:

The public service model was based on the idea that neither the market nor the state could adequately meet the objectives of the broadcasting service and act in the public interest; in fact, it felt that the public interest does not coincide either with private interests or interests of the political powers that are constituted. (Mendel, 2011, p. 4)

The public service model emerges to embody this need to protect citizen’s interest, acknowledging that neither market nor State could adequately meet broadcasting objectives and act in the public interest (Mendel, 2011).

The Brazilian system envisaged a clear separation between these two forces at play since 2007 in a manner which we could even consider more explicit than in the Portuguese case. In fact, the creation of Empresa Brasil de Comunicação (EBC), via Law 11.652/2008, indeed created an ontological division between the commercial, the governamental, and the public systems. On this particular matter we should highlight that recent events have come to question this path. Indeed, on assuming power in May 2016, presidente Michel Temer exonerated EBC’s Director-President, Ricardo Melo, and appointed Laerte Rimoli. In doing so he clearly went outside the boundaries of the existing law, which stated that the head of the company’s mandate is of four years and can only be terminated after two consecutive mistrust votes by the Curator’s Council. The measure was questioned via the Supreme Federal Court but Brazil’s legal system allows for the existence of Provisional

Measures and one was used (Medida Provisória N° 744, de 01/09/2016) to enforce the new president's will. This temporary legal measure extinguished the Curator's Council and altered EBC board of management, whose members are now chosen directly by the president. As such, the current Brazilian framework is much more fragile than originally envisaged by Law 11.652/2008.

In Portugal, as in other European countries, public service systems are shared by State and taxpayers instilling the sense of “public” citizen participation at the funding level:

We, the public service media organizations (PSM¹) reunited at the European Broadcasting Union (EBU), belong to citizens who serve us. (...) We are committed to include everyone and to give importance to all communities of our societies. We exist to fulfil the democratic, cultural and social needs of Europe. Free at the point of use, we are determined to reach each audience member of the public. We want to have a defining role in ensuring freedom of expression and pluralism of views. We believe in an open and transparent communication world for the common good, beyond any profit motivation. We strive to meet the highest standards, with moral integrity and maximum efficiency. (EBU, 2012, p. 3)

The European perspective reflects therefore a commitment to the achievement of the communication public service values in European systems. Universality is the first of six core values presented by Unesco in its letter of founding principles of public media (public service media), considered a basic principle for building a comprehensive and participatory public service. Provide content to all segments of society on the basis that “no one is to be excluded: everyone, everywhere” (EBU, 2012, p. 4), is one of the organization's missives. However, the issue of access is not mentioned there, and the absence of an extensive network of open channel transmitters portrays exclusion problems in access to the media.

It is making use of this plurality of views and ideas that the European Broadcasting Union (EBU) plans to create a public sphere that moves on to a communication pedagogy as universal as possible, since the same text concerning public service values mentions the formative role of opinions and ideas based on freedom that it is the duty of the media. By placing this founding principle of universality in the media mission of creating, reporting and making a participant democratic society, EBU hosts the media system in the political pillar. Concerning the principle of independence, it is however essential to the fairness and separation of governmental, private, political, religious and commercial interests, to “contribute to an informed citizenry” (EBU, 2012, p. 4).

An excellence criterion, which ends up being an “umbrella concept” that encompasses values such as integrity, professionalism and quality, also aims at creating references within the media industries, the continuous training of its employees, involvement

¹ PSM is the acronym for public service media.

in society and the participation of the public themselves², starting from information and programming areas (EBU, 2012). The involvement of the public in the generation of content provides for its integration into the public service system as *prosumers*³, i.e., consumers who produce, actively interacting with the products they consume. This regard over the audience as present public and participants in the content activation process promotes the principle of diversity: to different interest groups – different generations, cultures or religions, majority or minority – they are allowed different points of view, the creation of plural genres. “We support and seek to give voice to a plurality of competing voices - with experience, different histories and stories” (EBU, 2012, p. 5), in order to help create a more inclusive society, but less fragmented.

Finally, responsibility and innovation are the core values that deserve to be mentioned. The sense of public service communications responsibility should be reflected in an opening of debate and opinion of the public, as well as a transparency which requires, for example, the publication in open access of editorial lines, the explanation of certain procedures and correction of errors, publicly admitting the existence of failures in service and demonstrating an openness that is reflected in subjection to public scrutiny. The principle of innovation transforms the average public companies in enriching embryo through media environment and development of countries and regions in which they operate. New technologies that support new formats and new forms of interconnection to the public they serve; this is the innovation context that the media constituting the EBU wants to be associated with – and that ultimately represents, generically, the deterministic values of public service in European perspective.

From Europe to South America, we know that 2016 will mark 516 years of relations between Brazil and Portugal, since Pedro Álvares Cabral. There is a 121-year history of world cinema and 94 years of Portuguese-Brazilian film relations. Since 1922, filmmakers from both countries unite to make films together. Generating an increasing interest over the years, the subject of international film co-productions has gained more importance in the field of Brazilian audio-visual policies at the beginning of this century, mainly from 2008. In the meantime, Portugal has been the main partner of Brazil in co-production of feature films and the only Portuguese-speaking country with which Brazil has a consolidated relationship in the public policy of direct promotion. According to the National Cinema Agency (Ancine, 2015), from 2005 to 2014, 25 films are shared productions between the two countries, representing 30% of the independent Brazilian co-productions supported by bilateral public mechanisms of direct and indirect support.

Some of the main advantages of these co-productions are: the possibility of increasing the participation of independent artists on the national and international film industry; access to incentives and subsidies from the partner governments; the costs

² Based on the distinction between on the English and French concepts of *audience* and *publique*, the document of principles of EBU (2012), adopted the term public to translate the concept *Audiences*, thus taking position in favor of the French tradition, in order to treat the audience of public service media as a public sphere of active character.

³ The term *Prosumer* coined by Alvin Toffler (1980) refers to a user who consumes and produces media. Instead of being just passive recipients of culture of mass consumption, the Internet has allowed an increase of interactivity and therefore the active participation of consumers in the creation of media content (Tapscott, 2006).

and risks division; the promotion of cultural diversity; and increased possibility of display on the cinema market partner. And, we ask, why not also on local public TVs? Brazilian law considers a cinematographic work the audio-visual work whose destination is the local exhibition rooms market, primarily and initially. On the other hand, the need to display national films on public TV is a recurring requirement among industry professionals. The opening of doors for the exhibition of these works in the programming of public TV is an option, both in order to expand the visibility of national production and co-productions between the two countries, and to diversify the contents that make up the program schedule of public TVs, corroborating, therefore, with the mission of public service broadcasting.

With regards to culture in its musical expression, the Lusophone cultural world is of an extensive diversity, measured by the wide range of traditional musical genres of the various territories of the Portuguese-speaking nations. Music seems to be the cultural product of Portuguese-speaking countries that best has been represented in public media and two factors may explain the urgency of music in the cultural context of media representation of Portuguese-speaking nations. On the one hand, the fact that the music is a popular culture product perfectly inserted in this consumer society thus showing good acceptance indications from the reception cores; on the other hand, the simplicity in the distribution of musical products between countries, also simplified by increasing digitization and streamlining of the broadcast media, not forgetting the ease of same language communication.

At the same time, the imposition of a minimum quota of 60% of Portuguese music in the face of total music disseminated in the wire can also be considered a determining factor for the Portuguese-speaking musical dissemination and an incentive for music co-production between Portugal and Brazil. This is because the musical compositions created in partnership by musicians from both sides of the Atlantic can be considered for the accounting of that share of 60%, according to the articles of the Law of Radio, that defines Portuguese music as the “musical compositions that convey the Portuguese language or reflect the Portuguese cultural heritage, inspired in particular environments in their traditions or characteristics sonorities, whatever the nationality of the authors or performers” (Santos, 2015, p. 23).

Based on the diversity of mission and plurality of public service, now we sail the ocean that unites the two countries case study of this article, with an eye for the Portuguese-Brazilian cinematography and an attentive ear to the musicality of the Atlantic.

PUBLIC TELEVISION AND INCENTIVES FOR INDEPENDENT AUDIO-VISUAL PRODUCTION

In Portugal, between 2003 and 2004, the ICAM-RTP protocol came to force, signed by the then Institute of Cinema, Audio-visual and Multimedia (ICAM) and the Portuguese Radio Television (RTP) with the purpose of regulating public service support television the Portuguese cinema. The ICAM and RTP, considering that the objectives had been met in full, signed a new protocol with the same goal, in May 2005, which was valid until

December 2006. The protocol covered: a) financial support for the production of films; b) distribution of films; c) promotion and dissemination of cinematographic works; and d) provision of the RTP file images. The measure also included the disclosure of all works supported by ICAM, both with promotional spots on the display in the circuit of cinemas and through television programs about Portuguese cinema. In addition, it encouraged the joint participation of ICAM and RTP at festivals, fairs and international markets for the dissemination of Portuguese cinema (ICAM / RTP, 2005, pp. 1-7). However, this initiative did not continue in subsequent years.

In Brazil, we have witnessed, from 2015, a new scenario, which broadens the participation of independent productions in the programming of channels of Brazilian public TVs: university, community and educational and cultural. The *Programa Brasil de Todas as Telas* (Brazil Program of All Screens), launched last year by the federal government, to increase access of Brazilian national works, develops the “Content Production Line for the Public TV”. In order to encourage the regionalization of production in the five Brazilian regions, the program provided R\$ 60 million from the Audio-visual Fund Sector (FSA), for the production of 103 new independent audio-visual works, in the following formats: documentary series, drama series, animation series and documentaries, in the first year of operation. The notices are operated through a partnership between the National Cinema Agency (Ancine), the Audio-visual Secretariat of the Ministry of Culture (SAV / Ministry of Culture) and the Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Continuing government action at the end of the same year, 2015, five bids were launched again for each of the regions of the country, in the previously mentioned formats, providing the same amount as the previous year. EBC, which, as mentioned earlier, was established in 2007 in order to strengthen public communication system in Brazil, is the institution responsible for distributing the resulting program of action.

As a suggestion, the resulting contents of this production line of the Audio-visual Sector Fund (FSA) is an asset that could be used in the near future for a partnership between EBC and RTP in the field of audio-visual content exchange of independent production. It would be a way to expand cultural exchanges between the two countries in the programming of public TVs, as it already occurs with the film co-productions.

THE PORTUGUESE-BRAZILIAN CO-PRODUCTIONS FILM

Considering the conflict between hegemonic cinema and the promotion of cultural diversity, what conditions favour or hamper the enlargement of integration between Brazil and Portugal through film?

Making a tour through the history of cinematic relationship between Brazil and Portugal, we noted that the first film work carried out between the two countries was a short film documentary called *Raid Aéreo Lisboa – Rio de Janeiro*, in 1922, by the Portuguese pilots Sacadura Cabral and Gago Coutinho, conducted by Henry Joy, a Brazilian who was one of the Portuguese silent film pioneers (Ramos, 2011). In the film, between boarding in Lisbon and landing in Rio de Janeiro, tickets for major Portuguese tourist attractions

– Madeira and Penedos – and Brazil – Fernando de Noronha, in Pernambuco, Sugar Loaf and Alto da Tijuca, both in Rio de Janeiro) (Cinemateca Brasileira, 2016). Among the first feature films produced under this system in Brazil is *Vendaval Maravilhoso*, a historical film of the Portuguese director Leitão de Barros, played by Fado singer Amalia Rodrigues, in 1949. In Portugal, in 1936, the same director cast the first Portuguese-Spanish coproduction: *Bocage*, a feature film about the life of the Portuguese poet. As in the early years of cinema, historical and literary themes remain as striking in the contemporary setting of the works carried out in co-production between Brazil and Portugal.

In the field of audio-visual policy in the early 1980s, actions between the two governments begin in order to encourage the Portuguese-Brazilian film relations. In 1981, Brazil and Portugal signed a *Bilateral Agreement of Cinema Co-production*, in order to strengthen cultural integration between the two countries. In 1994, already, a protocol was signed under the same co-production agreement, in order to establish cinematographic relations between the two countries, through updates and adjustments in 2007. Since then, the filmmakers from both countries start to count on a direct funding announcement, which aims to provide financial support for cinematographic projects, signalling, thus, the beginning of a major support for encouraging co-productions between the two countries.

The Brazilian audio-visual policy aimed at co-productions has set as one of its strategies to attempt to strengthen relations within the Community of Portuguese-speaking Countries (CPLP). Nevertheless, as the film activity in most of these countries is residual, it invests as a priority and basically where there is already a minimum structure to encourage the development of cinematographic co-production relations between the countries. Portugal has been the only country Portuguese-speaking country with which Brazil has a consolidated relationship in direct promotion policy. Far from forming a block with broad exchange of experience and continuous movement between the actors of the film chain, the path of cooperation built so far, among the CPLP countries, has yet to produce films with impact on the global market and achieve endogenous markets: Madeira, the Azores, Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, Cape Verde, Sao Tome and Principe and East Timor. Similarly, co-productions between Brazil and Portugal have not been able to reach each other theatres in both countries. Therefore, we emphasize the importance of establishing mechanisms to encourage the exhibition of national films on public television channels.

In addition to the convenience of sharing a common language, which has most contributed to Portugal being the largest trading partner of Brazil in film co-productions, has been the historical geopolitical relationship between the two countries. The governments of Brazil and Portugal annually launch promotion notices, through which ensure the national producer of each of the two countries, a minority owner of the economic rights of the work, financial support for the development of cinematic audio-visual project feature in genre fiction, documentary or animation, in Portuguese-Brazilian co-production regime. There is a US\$ 150,000.00 (one hundred and fifty thousand US dollars) offer for each selected project. In total, four new projects are annually approved and funded under this announcement.

Somewhat similarly, the Portuguese government offers a “direct financial support system of non-repayable grants to independent producers and the Portuguese minority co-production” (Sousa, 2009, p. 197). Also in the institutional field, however not yet declaring its adherence to the Ibero-American Film Integration Agreement, Portugal participates voluntarily in the *Ibermedia*⁴ and maintains bilateral film co-production with seven countries besides Brazil: Germany (1989), Angola (1992), Cape Verde (1989), Spain (1989), France (1981), Italy (2000) and Mozambique (1990). In addition, the Institute of Cinema and Audio-visual (ICA) offers two other actions to encourage co-productions: the *Sub-Support Minority Portuguese Coproduction* and the *Subprogram Support Co-production with Portuguese-speaking Countries*. Both contests were created in 2016 to support independent producers.

Although Portugal is the largest Brazilian partner in the number of co-productions, it was with this country that the box office in Brazilian rooms achieved the worst results. Compared with the year 2007, the four co-productions released that year with Portugal accounted for 17,951 tickets sold, which amounts to only 10% of a single Argentine-Brazilian film of the same year – *O Passado*, directed by Hector Babenco. It should be stressed that Argentina is the second largest partner of Brazil in terms of cinematographic co-productions.

However, in 2013 and 2014, the Portuguese-Brazilian co-productions gained greater attainment. In 2013, *Tabu*, a co-production between Portugal, Brazil, France and Germany, the third feature film by Portuguese director Miguel Gomes, a black and white film set in a recreated Africa, was launched in the Brazilian rooms, reaching an audience of 22,060 spectators. This film won several awards and, so far, it is the co-production involving the two countries with the greatest international impact. Similarly, on the Brazilian side, in 2014, the highlight was the film *Getúlio* by Brazilian director João Jardim, which reached the second highest box-office, grossing in ten years of co-productions, with 508,901 tickets sold. Behind *Getúlio*, the second record of spectators in co-production between the two countries happened in 2011, with the movie *Capitães da Areia*, with 166,071 spectators.

In Portuguese cinema in general, Portuguese-Brazilian co-productions have achieved good results at the box office. In Brazilian cinema, the Portuguese majority co-productions have not achieved success. As an example, we cite Portuguese-Brazilian co-production *Call Girl* (2007), a film about corruption, power, luxury, money and prostitution, which tells the story of a president of a village that did not approve a touristic project with great environmental impact. As there is a lot of money involved, the entrepreneurs of a multinational hire a high profile prostitute Maria (played by model and Portuguese actress Soraia Chaves), to seduce the political representative and to convince him to approve the project. Hopelessly enchanted by the young lady, the politician falls

⁴ Ibermedia is the Audiovisual Development Program in Support of the Construction of Visual Ibero-America space; it is a multilateral financial fund to promote Latin American cinema activities, based in Spain. Its host country is the largest investor in the program, with yearly investments around two million US dollars. Brazil is the second largest investor, with six hundred thousand US dollars invested annually.

into the trap, attracting and the public to exhibition rooms of a Portuguese distributor, *Lusomundo Audiovisuais*.

Social criticism, blended with sensuality, nudity and profanity, seen in *Call Girl*, made it the second most seen Portuguese film in the country in 2007, the year in which the work was released (Institute of Cinema and Audio-visual, 2007), and the Portuguese feature film with the sixth largest public between 2004 and 2014, summing 232,581 spectators (Institute of Cinema and Audio-visual, 2014). Even with an outstanding result in Portugal, the work was not released commercially in Brazil. *O Mistério da Estrada de Sintra* was the fourth film in Portuguese most seen in the country, in 2007 (29.193 spectators), with only 687 tickets sold in Brazil. *Dot.com* the fifth most watched film in Portugal, sold 27,915 tickets in Portugal and 5,478, in Brazilian theatres. But the drama *Falsa Loura*, was the only of the four Portuguese-Brazilian co-productions of 2008, mostly Brazilian, which was also the only film of this partnership to surpass the mark of six thousand tickets in the Brazilian market – in total of 11,786 (Brazilian Cinema Centre and audio-visual, 2015).

It is important to highlight the guiding principle of the regulatory matrix of film co-production between Brazil and Portugal. Of the text of the signed bilateral agreement between the governments of the two countries in 1981 and approved by the Brazilian National Congress in 1984, we stress what it says about the motivation of the treaty:

Animated by the purpose of *spreading* through the co-production of films, *the cultural heritage of the two peoples* and the aim to promote and increase the commercial interests of their respective film industries, based on equal rights and mutual benefits. (Brazil, 1985 - emphasis added)

As regards to the action of “spreading through the co-production of films, the cultural heritage of the two peoples”, the purpose of “spread”, in this case, does not apply fully, as many Portuguese-Brazilian films do not succeed in getting launched in Brazil, and like many other works that despite dual nationality, cannot take advantage of the window of the commercial theatres of the minority co-producer country, in this case Brazil. Although conscious of the difficulties, even to launch a Brazil-only film within its own territory – problem faced by most of the world cinematography - the non-release, or release with a single copy in Brazil was one of the first factors that caught our attention in this investigation. The Brazilian government provides a set of mechanisms for promotion and support for co-productions Brazil / Portugal, whether a major or minority Brazil production, in order to strengthen cinematographic relations with Portugal, as well as to facilitate a common market between the two countries. In practice, however, possible alliances between producers of the two countries have prevailed, because of funding announcements, as explained by Ancine international adviser, Eduardo Valente, in an interview with Flavia Rocha:

There are different types of co-production. There are co-productions that the country provides the money, but not necessarily comes with an important artistic presence. There are the ones that are effectively intense cultural

exchanges and there is coproduction more related to financial issues [...] Ancine has made strengthening efforts to present the production in Brazil with the CPLP (Portuguese Speaking Community) as a whole ... but all that is encouraged by the government is a wish that something might come to pass, something to be encouraged to come into existence. So many of these movies have taken advantage of this model, but changed very little. So I would not say it has become a very traditional way producers have followed this independent protocol. But I would not say it would be having an artistic exchange as hoped it would happen, because it's harder. (Valente 2012, p. 170)

While Ancine, voiced by Valente (2012) recognizes that there are many types of coproduction, including those where there is an effective Brazilian participation or with images or with technical and / or artistic team, in the view of Andrew Sturm⁵, President *Program Brazil's Cinema*, there are two co-production types: the “real” and “paper” ones:

In practice, unfortunately, instead making real co-productions, they focus to win the announcement. So they arrange a fake partner in Portugal or Brazil, they enter the announcement, and since few people enter the notice, they end up winning. They are not co-productions in fact, they are co-productions of paper. That is why I told you that for a co-production to be true it must have cultural interests, there has to be a cast, if not, it becomes a co-production of a lie, a work only on paper, because: a Portuguese producer has a project ... he arranges a Brazilian producer who agrees to say he/she is investing “X” in a film but it is all a big fantasy. (Strum 2012, p. 159)

Here, we highlight a speech from someone that has experience in all sectors of the film chain - production, distribution and exhibition – who responds as civil society, working with the State, for the construction of a public policy on export of Brazilian cinema. At this point, what is worth mentioning is the speech on cultural exchanges value as the essence of co-production versus the idea of cinema as a business supported by the Government. It does not want to interfere in the process as a controller, because it is an artistic activity that, in principle, needs freedom during its conception. On the other hand, how do we justify the promotion of “paper” co-productions by the Brazilian government? The film activity is complex and full of pending issues related to old and new problems, both in Brazil and in almost all countries.

MUSICAL MISCEGENATION IN AXIS PORTUGAL / BRAZIL: AN OCEAN LONG BROWSED

Musically, the Portuguese-speaking panorama is characterized by a unique wealth of sounds and roots. Fado is the more internationally known Portuguese musical genre,

⁵ André Sturm is the president of *Brazil's Cinema Program (Programa Cinema do Brasil)*, an export program of Brazilian films created by the Sao Paulo Industry of Audiovisual Union (Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo), financed by the Export and Investment Promotion Agency (APEX) and the Ministry of Culture.

having become a national symbol of Portuguese culture. Despite being one of the most popular identity elements and of better penetration, it has demonstrated in the Portuguese cultural internationalization that the Fado can be itself, one of the first products of a cultural miscegenation between Portugal and Brazil, due to migration flows between these countries. For this reason, perhaps, we can consider Fado as a musical genre characterized by the fusion of Brazilian and Portuguese aesthetic elements, as if it were a cultural product coproduced by both countries.

Let us immerse ourselves in the various, and non-consensual theories about the origins of Fado. There is no unanimous theory about its origins, since the verbal transmission from generation to generation makes it difficult to precise the existence of credible records of its roots. In the 1920s and 1930s of some reliable records were found, although they are susceptible to their own modification by that oral transmission (Nery, 2004). One of the theories about the Fado origin is the hypothesis of tracing it back to African and Brazilian influences, originally as a kind of a Brazilian black dance from the end of the eighteenth century, based on a sung intermezzo (Tinhorão, 1994). There are indications that, before a possible trajectory from Brazil to Portugal, Fado would be sung by women singers in São Paulo, around 1740 (Giron, 2004). The most consistent thesis on the origin of Fado seems to be the African-Brazilian, arguing that the Brazilian Fado Balls⁶ existed in the eighteenth century arrived in Portugal in the next century, only in its musical expression. Thus, the dance called Fado was brought to Portugal in the eighteenth century through maritime traffic, which would have introduced it to Lisbon neighbourhoods (Andrade, 2013), while the musical expression of Fado would have arrived in Portugal only after the return from Brazil of the Royal Court of King John VI, in 1821. Since 1819, Fado was being played in Brazil, although still unknown in Portugal (Grace, 1978).

Given these suspicions, it seems feasible the hypothesis that contemporary Fado is itself, a product of miscegenation of the Portuguese-speaking people, later transformed into the product of migration, through communities that disseminated it internationally, by diaspora routes. References to Fado as a Portuguese folk gender folk song, according to some indications from the State of the Art of musical studies, date from the 1850s (Kennedy, 1980). The lexeme *Fado* appears, therefore, in the nineteenth century, both to describe the dances in the colonial context, in Brazil, and to describe the music genre that has spread it, especially in Lisbon, in the following decades (Nery, 2004).

We can almost be sure that the fado dance was known in Portugal since the late eighteenth century - considered the normal dynamics of cultural relations between the lower layers of the metropolis and the colony – the return of king D. João VI and his court to Lisbon in 1821, was responsible for the largest boost in its dissemination. (Tinhorão 1994, p. 27)

As mentioned earlier, in its composition, Fado would have arisen from a criss-cross of musical elements from Brazil and Portugal. In the Fado dance, between dancing

⁶ The Fado as dance expression seems to have arisen from a mixture between dances, *Fofa* and *Lundum* or *Lundu*, of African-Brazilian origins, mixed with the Fandango, probably a Spanish style that was adopted in Portugal.

moments, there were *intermezzos* in the form of improvisation from which was born the Fado song, as in the form of a solo chant. Arriving in Portugal, these *intermezzos* found some forms of traditional music, such as “the corner to the critical spirit strays and singing to the challenge of humorous spirit” (Lopes, 1944, p. 46), and this composition later evolved into more elaborate forms of *stanza* of four and ten verses. Perhaps since it consists of a genre of plural complexity of cultural intersections, Fado began to become popular in Portugal, especially in Lisbon in taverns and brothels, that is, in places where lower classes⁷ met. This artistic boil was, at the time, a spontaneous creation of the lower layers of Lisbon, resulting in a synthesis of all the musical influences, especially the people of Lisbon, the importance of the city and its port geolocation as point of arrival, experienced over the centuries (Tinhorão, 1944).

In this domain of Music History, there are some studies that give us account of “a remarkable moment of cultural relations between Portugal and Brazil” (Sandmann, 2003, p. 198), a remarkable cultural event occurred both in Portugal and in Brazil in 1880: the joint celebration of the three hundred years of the death of Luis de Camões. Although it is a date linked to a figure of literature, there are records of an *operetta* produced from his sonnets, whose tone both in a country and another, was of exaltation of a poet as an icon of national pride (Cymbron, 2014). Still, the academic research in this field is sparse, and therefore, we tried here an exploratory approach to the theme of musical co-productions between Portugal and Brazil, starting with the definition of a theoretical categorization for targeting the object of study. We propose in this article, two categories of what we can consider as Portuguese-Brazilian co-productions in the cultural music industry: collaborations between the Portuguese and Brazilian artists; and musical groups formed by Portuguese and Brazilian artists, a recent phenomenon which may represent an important trend for future analysis.

PORTUGUESE-BRAZILIAN CO-PRODUCTIONS IN THE CONTEMPORARY MUSIC INDUSTRY

We start with the collaborations between the Portuguese and Brazilian artists, whereas this seems to be the most frequent phenomenon of musical co-production between the two countries. Several may be the motivations that trigger the creative meeting of musical artists from both countries. For example, at the beginning of this decade there were the initiatives of the Year of Portugal in Brazil and the Year of Brazil in Portugal, “initiative designed as an opportunity to update the reciprocal images, promote the cultures and economies of both countries and strengthen ties between civil societies” (Horta, 2012). More precisely between September 2012 and June 2013, there was a natural increase in cultural co-productions between the two countries. The theater-dance show *O Mundo é de Quem Não Sente* is an example of this growth, bringing in its soundtrack, Fados and Sambas drawing acoustically love stories within the Portugal / Brazil universe. This Portuguese-Brazilian co-production opened a soundtrack originally created for this

⁷ The fact that the Fado emerged from the lower classes who spread it and turned it into a musical genre of social expression of contempt through humorous and critical tones and, later, romantic love, that date back to its origins.

show by musicians Marcelo Vig, Junior Tostoi (both Brazilian) and Luis Varatojo (Portuguese musician, group leader of *The Naifa*).

In recent years, there have been many meeting occasions between Brazilian and Portuguese artists, not only for song recording produced in studio, to be inserted in new albums (as Sérgio Godinho, in his album *O Irmão do Meio*⁸) as well as sporadic live events performances. A relevant example of the latter is the cooperation that took place on the Sunset stage of the music and entertainment festival *Rock in Rio Lisboa*. This is the only stage dedicated to live shows and doubles of musical groups or solo artists. Since it is a Brazilian music festival taking place on Portuguese soil, there have been several Portuguese-Brazilian musical collaborations since the event entered the Portuguese market in 2004.

The growing popularity that Fado has achieved worldwide, in recent years, has also caused an increase in the number of collaborations between the Portuguese Fado artists and Brazilian artists, especially the genre MPB (Brazilian popular music), known more commonly in Portugal by one of its historical branches, the Bossa Nova. This is the case of singers like Carminho and Antonio Zambujo, whom in the summer of 2015, jointly participated in the award shows the 450 anniversary of the city of Rio de Janeiro, in which they interpreted themes of Chico Buarque. Naturally, the dates and occasions of cultural and historical celebration between the two countries have also contributed to the aforementioned intensification of collaboration between Brazilian and Portuguese artists, particularly in terms of the interpretation of songs from one or the other, but also in the joint composition of new songs.

Finally, in the category of musical groups formed by Portuguese and Brazilian artists, we highlight a musical group consisting of two Brazilian artists and a Portuguese one, which are likely to be considered as the most representative elements with greater visibility in this category: a Banda do Mar. This musical group, formed by Portuguese artist Fred Ferreira (best known for being one of the elements of the set *Orelha Negra*) and the Brazilian singers couple, Marcelo Camelo and Mallu Magalhaes, both with permanent residence in Lisbon, may open new spaces that encourage more partnerships of Portuguese-Brazilian music. There is also the special case of the group from Minas Gerais, *Graveola* and the *Lixo Poliofônico*, who randomly stay in Portugal and Brazil. In the lyrics of its song *Babulina's Trip*, the group demonstrates the intervention that their presence in the Portuguese capital has had in his artistic creation: "The tongue of greasy drum plays Portunhol⁹ / Meso-Luso-Brazilian Lisbon has danced the *Baião*¹⁰ / around the world the same prayer connects".

As a country of intense musical production, quantitatively speaking, Brazil exports much of its music to Portugal, where there is a strong support from the public.

⁸ Album by artist Sérgio Godinho, with authored songs edited in earlier albums, interpreted in duos. Sérgio Godinho selected seventeen artists to record these songs, and four of them are Brazilians (Caetano Veloso, Zeca Baleiro, Gabriel, O Pensador and Milton Nascimento); a Cape Verdean artist (Tito Paris) and other Portuguese artists.

⁹ NT. Portuñol, or Portunhol, is a simplified mixture of the two languages, that allows speakers of either Spanish or Portuguese who are not proficient in the other language to communicate with one another.

¹⁰ NT. The *baião* is a Northeast Brazilian rhythmic formula that became the basis of a wide range of music.

Consequently, radio has also shown a considerable absorption capacity of the Brazilian music industry: according to exploratory data, about 8 to 10% of the music issued by Antena 1 (RTP) is of Brazilian origin. However, the inverse of the ocean crossing direction, there is still some resistance in Brazil to host the Portuguese music:

On one hand, the Brazilian music industry is very protective of the national product and the Brazilian public estranges songs with Portuguese accent (because it is yet unfamiliar to them). On the other hand, I believe that there is any lack of ambition of the Portuguese bands and musical agents to attempt a crossing of the Atlantic, anchored by this stigma of a strange accent (considering the continental size of Brazil) or because they feel they already have a guaranteed public in Portugal and starting from scratch in Brazil will not guarantee them success or recognition. (Salgado, 2015, p. 34)

Finally, in Portugal, public radio seems to be the most diverse vehicle of expression of Portuguese-speaking culture. It is where we actually find a strategic look at plural cultural products in the Portuguese language. More generally, radio programming on Brazilian culture is integral, that is, contents that deal with cultural products from Brazil are mainly inserted into the general programming station without special features in - or reduced to only a specific and distinctive character program. Yet, on programming Brazilian culture arises, the spaces included in the *melting pot* of Portuguese-speaking cultures, such as radio programs on Portuguese culture, such as Antena 1 (*Vozes da Lusofonia* program). However, the most common phenomenon of Brazilian music in the presence of the Portuguese public radio programming is its natural inclusion in the daily playlist of Antena 1, which alternates with musical products of Portuguese and English origins, mostly.

CONCLUSIONS

This study allowed us to look at the Portuguese-Brazilian co-productions in film and musical fields, making it clear at once that there is much to do so the existing intercultural relations can expand and become more effective. Not only because there is room for a larger number of collaborations, of course centred around the common language, as there is still a concern in institutions that provide cultural context of public service for these relations to deepen.

By analysing the Portuguese-Brazilian film co-productions, we note that the greatest difficulty is to make the films that reach the international market and even to the markets of partner countries, supposedly guaranteed by this production model, which also occurs frequently in relation to investments in domestic films. We have, on one hand, the occupation of the viewports by hegemonic cinematography and, secondly, the economic and cultural globalization of homogenizing tastes and levelling identities. Hegemony is dynamic and susceptible to change. It may work the occupation of the existing gaps within the system and, if they do not exist, then, create them. An interesting way may

be the model implemented since 2015, in Brazil, *O Brasil de Todas as Telas Program* to encourage independent audio-visual producers to produce for the public television field. Another way can be international co-productions between counterhegemonic cinematography. And in this case, not just co-produce; It is necessary co-distribute, co-release and co-exhibit within partner countries. In this effort, to enhance and to facilitate alternative markets view the films in the partner countries can be productive. In most Latin American countries, these spaces and movie sharing alternative networks already exist and others can be created.

By analysing the Brazilian cultural industries, it is noted that Brazil is characterized by a vibrant and lively musical production, and therefore its international distribution capacity is much higher than the other Portuguese speaking countries. Therefore, exporting much of its music to Portugal, which in recent years has found a strong support by the young adult audience. The Portuguese public radio, especially Antena 1, has also demonstrated considerable absorptive capacity of Brazilian musical products. These factors may be the cause of a still discreet but growing musical co-creation activity among artists from Brazil and Portugal.

For its part, public radio service seems to be the most diverse vehicle of expression of Portuguese culture. There, cultural products of diversity in the Portuguese-speaking countries of the area considered strategic, such as the natural insertion of Brazilian music in daily playlists of Antena 1, Portugal's public radio service. The programming with alternated musical products of Portuguese and English-speaking origins, mostly.

In conclusion, in the course of this reflection we noted that this area of study presents an open research area, lacking mapping and critical reflection. There is a lack of quantitative and conclusive studies on the relevance of Brazilian cultural products in the diversity strategy and diversity of public service communication with civil society, opening here a possible way of relevant and innovative research, but also a promising field action. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Andrade, M. (2013). *Música, doce música*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Costa, M. (2012). Mensagem do Comissário Geral. Ano de Portugal no Brasil. Retrieved from <http://anodeportugalnobrasil.pt/o-ano/mensagem-do-comissario-geral>
- Cymbron, L. (2014, 11 de março). Camões in Brazil: Operetta and Portuguese Culture in Rio de Janeiro, circa 1880. *The Opera Quarterly. Oxford Journals*, 30(4), 330-361. Retrieved from <http://oq.oxfordjournals.org/content/early/2015/03/11/oq.kbu031.extract>
- Graça, F. (1978). *Reflexões sobre a música*. Lisboa: Edição Cosmos.
- Lopes, F. (1944). *Fado na Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira – vol. X*. Lisboa: Texto Editora.
- Mendell, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco.
- Mozzicafreddo, J. P. (1994). O Estado-Providência e cidadania em Portugal. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 16, 1-40.

- Nery, R. (2004). *Para uma história do fado*. Lisboa: Público.
- Ramos, J. L. (2011). *Dicionário do Cinema Português (1895-1961)*. Alfragide: Editorial Caminho.
- Salgado, P. (2015) Projeto Visto: ligando o Brasil a Portugal sem qualquer fronteira. [Interviewed by Priscila Roque]. *Cultuga*. Retrieved from <http://www.cultuga.com.br/2015/02/projeto-visto-ligando-brasil-a-portugal-sem-qualquer-fronteira/>
- Sandmann, M. (2003). As comemorações do tricentenário de Camões no Brasil. *Revista Letras*, 59, 197-205. Retrieved from http://www.letras.ufpr.br/documentos/pdf_revistas/shadman59.pdf
- Sousa, F. (2009). Incentivos à produção e co-produção audiovisual em Portugal. In S. Solot (Ed.), *Incentivos fiscais para a produção e a co-produção audiovisual na Ibero-América, Canadá e Estados Unidos i*. Rio de Janeiro, RJ: Latin American Training Center.
- Sturm, A. (2011) Interview with André Sturm. [Interviewed by Flávia Rocha]. In F. P. Rocha, *Coprodução cinematográfica internacional e a política audiovisual brasileira (1995-2010)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Retrieved from http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11582/1/2012_FlaviaPereiradaRocha.pdf
- Tinhorão, J. (1994). *Fado – dança do Brasil, cantar de Lisboa – o fim de um mito*. Lisboa: Caminho.
- Valente, E. (2011) Interview with Eduardo Valente. [Interviewed a Flávia Rocha]. In F. P. Rocha, *Coprodução cinematográfica internacional e a política audiovisual brasileira (1995-2010)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Retrieved from http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11582/1/2012_FlaviaPereiradaRocha.pdf

OTHER REFERENCES

- Ancine, Agência Nacional do Cinema (2015). Listagem das coproduções internacionais realizadas entre 2005 e 2014. Compilado pela Superintendência de Acompanhamento de Mercado. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). Retrieved from <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2412-02042014.pdf>
- Decreto nº 91.332, de 14 de junho de 1985. Promulga o Acordo de Co-Produção Cinematográfica entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. República Federativa do Brasil e a República Portuguesa.
- Cinemateca Brasileira (2016). Filmografia Nacional. Retrieved from <http://bases.cinemateca.gov.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IscScript=iah/iah.xis&base=FILMOGRAFIA&lang=p>
- Decreto nº. 91.332. Promulga o Acordo de Coprodução Cinematográfica entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. 1985. Retrieved from <https://ancine.gov.br/legislacao/acordos-internacionais/acordos-bilaterais/portugal>
- ICAM/RTP (2005). Protocolo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimídia. Rádio Televisão Portuguesa - Serviço Público de Televisão S.A. Retrieved from http://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/protocolo_ica-rtp_2005_701921145556597659118d.pdf
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (2007). Estreia Comercial de Filmes Nacionais – 2007. Retrieved from <http://www.icaip.pt/Admin/Files/Documents/contentdoc1787.pdf>
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (2014). Filmes Nacionais Mais Vistos – 2004/2014. Retrieved from <http://www.ica-ip.pt/Admin/Files/Documents/contentdoc1959.pdf>

Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. (n.d.) In Agência Nacional de Cinema. Retrieved from <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2412-12032013.pdf>

Santos, E. (2015). Lei da Rádio. HPJ – Direito Administrativo. Home Page Jurídica. Retrieved from <http://www.homepagejuridica.net/attachments/article/885/Lei%20da%20R%C3%A1dio%20outubro%202015.pdf>

FILMOGRAPHY

Aguilar, Sandro (Producer), Gomes, Miguel (Director). (2013). *Tabu*. Brasil, Alemanha e Portugal.

Amado, Cecília e Bernardo Stroppiana (Producer), Amado, Cecília (Director). (2011). *Capitães de Areia*. Brasil e Portugal.

Babenco, Hector (Producer), Babenco, Hector (Director). (2007). *O passado*. Brasil e Portugal.

Bento, Pedro (Producer), Telles, Luís Galvão (Director). (2008). *DOT.com*. Brasil e Portugal.

Camurati, Carla (Producer), Jardim, João (Director). (2014). *Getúlio*. Brasil e Portugal.

Costa, Jorge Paixão (Producer), Costa, Jorge Paixão (Director). (2008). *O mistério da estrada de Sintra*. Brasil e Portugal.

Filme, Botelho e Invicta Film (Producer), Alegria, Henrique (Director). (1922). *Raid Aéreo Lisboa*. Brasil e Portugal.

Navarro, Tino (Producer), Vasconcelos, António Pedro (Director). (2007). *Call Girl*. Brasil e Portugal.

Neves, Carlos (Producer), Barros, J. Leitão (Director). (1936). *Bocage*. Portugal e Espanha.

Serrador, David (Producer), Barros, José Leitão (Director). (1949). *Vendaval maravilhoso*. Brasil e Portugal.

Silveira, Sara (Producer), Reichenbach, Carlos (Director). (2007). *Falsa Loura*. Brasil e Portugal.

BIOGRAPHICAL NOTES

Teresa Costa Alves is PhD student in Communication Sciences at the University of Minho/Portugal. Researcher of the Communication and Society Research Centre and visiting scholar at Unip/Brasil and UC Berkeley/EUA. Radio practitioner for 10 years and translator of technical and advertising texts.

Email: teresa.alves@rr.pt

Rádio Renascença

Quinta do Bom Pastor

Estrada da Buraca 8-12

1549-025 Lisboa, Portugal

Flávia Rocha is PhD student in Communications at the University of Brasília. She carried out a research mission at the Communication and Society Research Centre – University of Minho, Braga, Portugal. She holds a master degree in Communication and

Society by the University of Brasília and is member of the research group on Communication and Culture Policies.

Email: flaviaprocha@yahoo.com.br
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte, Brasília - DF, 70910-900, Brasil

Pedro Portela is Lecturer at the Institute of Social Sciences, University of Minho. Member of the Communication and Society Research Centre. Holds a PhD on interactivity and new forms of radio consumption. He is engineer of systems and informatics and holds a master degree in Communication Sciences. He lectures subjects related to multimédia production, sound and vídeo editing and is radio producer and practitioner since 1986.

Email: pedro.portela@ics.uminho.pt
Departamento de Ciências da Comunicação
Instituto de Ciências Sociais
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
4710-057, Braga, Portugal

Dácia Ibiapina is professor at the Faculty of Communication – University of Brasília and researcher of the Post-Graduation Programme on Communications of that University, in the research group on Communication and Culture Policies. Film scriptwriter, producer and director.

Email: dacia.ibiapina@gmail.com
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Asa Norte, Brasília - DF, 70910-900, Brasil

Submitted: 05-03-2016

Accepted: 11-04-2016

O RÁDIO EDUCATIVO NA PERCEPÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – O CASO RÁDIO ESCOLAR DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Edgard Patrício

Resumo

As políticas públicas de literacia mediática ganham relevo frente às transformações dos modos de se fazer comunicação. E a efetividade dessas políticas, no âmbito da educação básica, pode esbarrar na receptividade dos professores. Este artigo analisa a percepção de professores da rede pública de ensino de Fortaleza (Brasil) sobre o rádio educativo e a orientação que eles adotam no desenvolvimento das atividades curriculares. A pesquisa foi realizada em 2014, em 21 escolas integradas ao Programa Mais Educação (PME). O PME, implantado em 2007 pelo Ministério da Educação, pretende desenvolver uma política de educação integral para as escolas. Uma das atividades ofertadas é a de rádio escolar, pelo macrocampo “Comunicação e Uso de Mídias”. Foram realizadas 124 entrevistas, entre coordenadores do Mais Educação, professores e estudantes. As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário de 63 questões. Para esse artigo, focamos na análise de 31 entrevistas com professores de escolas da rede pública que fizeram opção pela rádio escolar como atividade. Os resultados da análise apontam um baixo índice de participação dos professores no funcionamento da rádio escolar, uma percepção de aprendizagem ainda voltada apenas para o letramento e dificuldades na aproximação entre rádio escolar e sala de aula.

Palavras-chave

Políticas públicas; literacia mediática; participação; rádio escolar; professores

INTRODUÇÃO¹

A crescente complexificação dos suportes e processos comunicacionais, e sua inserção disseminada nas relações sociais, têm levado os países a trabalharem na implantação de políticas públicas que aproximem a escola da dimensão dos media. Em relação a Portugal e Brasil, dois documentos surgem como base da delimitação dessas políticas. Portugal lança o “Referencial de Educação para os Media para a Educação Pré-escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário”. O Brasil, por meio do Programa Mais Educação, dar a conhecer o “Caderno Pedagógico nº 9”, que estabelece as premissas do macrocampo Comunicação e uso de mídias no ambiente escolar.

Mas a aproximação entre as áreas da Comunicação e Educação não é algo recente. E o suporte utilizado para tal aproximação alterna-se de iniciativa a iniciativa, não importando que concepção de comunicação ou educação cada uma dessas iniciativas traga. Foi assim com Freinet (1974), no início do século XX, que trabalhava com a possibilidade do jornal escolar ser uma ferramenta de aprendizagem, na esteira das ideias trazidas

¹ Este texto retoma um trabalho anteriormente desenvolvido pelo autor (Patrício, 2015).

pelo movimento escolanovista (Monarcha, 2009), entre as quais estavam incluídas a valorização da técnica e a autonomia do estudante. Também foi assim com Edgard Roquete-Pinto (1926), que em 1923 fundou a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, com seu viés estritamente educativo (Prado, 2012). O mesmo aconteceu com o argentino Mário Kaplún (1999), que por meio do cassete-fono teimava em tornar dialógica uma comunicação que estava fadada ao fluxo unidirecional da informação. O mesmo princípio que animou Paulo Freire (1987) a defender o diálogo como estratégia educativa.

Ao longo da caminhada, alguns conceitos foram sendo construídos para designar essa aproximação entre Comunicação e Educação. Dois desses conceitos parecem aportar mais seguidores, no momento. No ambiente europeu, emerge o conceito de *educação para os media*. Na América Latina, sobressai o conceito de *educomunicação*. Nesses dois espaços geográficos, dois países vêm tentando articular algumas ações concretas que operacionalizem a aproximação entre Comunicação e Educação no contexto das práticas curriculares escolares. Portugal e Brasil vivenciam preocupações semelhantes quanto a essa questão.

Em Portugal, o aporte de estudos de instituições como a Organização das Nações Unidas para a Ciência e a Cultura (Unesco, 2011) embasam essa orientação. As pesquisas e as produções (Pereira, 2011; Pinto, 2003; Pinto, Pereira, Pereira & Ferreira, 2011) do Instituto e do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Minho (Braga, Portugal), também estruturam essa perspectiva. No Brasil, exemplos são os estudos e pesquisas protagonizados pelo Núcleo de Comunicação e Educação (NCE), da Universidade de São Paulo (Baccega, 2002; Soares, 1999, 2001) e por estudos e sistematizações da atuação de organizações não governamentais que trabalham na área da educomunicação (Sampaio, Patrício & Campos, 2012; Vivarta, 2012).

Para além dos estudos e pesquisas de instituições acadêmicas ou da sociedade civil, os governos desses países também têm investido no aprofundamento da discussão sobre a aproximação entre comunicação e educação. Muitas vezes no bojo do lançamento de políticas públicas que buscam concretizar na aplicação do currículo escolar os conceitos trabalhados nesses estudos.

Aqui, nos voltamos especificamente para uma análise da iniciativa do governo brasileiro por meio do Programa Mais Educação, tendo como uma das ofertas de atividade o trabalho com a rádio escolar. São analisados os processos de participação e percepção de professores da rede pública de ensino de Fortaleza (Ceará-Brasil) em torno da operacionalização dessa atividade nas escolas.

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E A RÁDIO ESCOLAR

O Programa Mais Educação, ação desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC), pretende desenvolver uma política pública de educação integral para as escolas brasileiras. Implantado em 2007, a proposta de educação integral do Programa Mais Educação situa-se na trajetória de vários projetos semelhantes presentes em momentos da história do país. Criados pelos mais diversos educadores, esses projetos, embora

pontuais e esporádicos, tentaram, a sua maneira, lidar com os desafios do acesso, permanência e aprendizado no contexto da educação do país.

Numa visão crítica do próprio Mais Educação, em sua apresentação, “esses programas buscaram a ampliação do tempo da jornada escolar, mas muitos não questionaram sobre a fragmentação do conhecimento e dos processos educativos e como isso pode interferir na permanência das crianças e dos jovens na escola” (Ministério da Educação, 2012, p. 9). Uma educação não somente de tempo integral, mas de proposta integrada e de ampliação de espaços da educação é o desafio a ser vencido pelo Mais Educação.

O Brasil caminhou, nas últimas décadas, para o acesso universal de crianças, adolescentes e jovens ao ensino fundamental. Mas as matrículas nesse nível de ensino superam a população residente. Esse dado revela que ainda há um represamento de crianças e adolescentes de faixa etária própria do ensino médio (15 a 17 anos) no ensino fundamental. Em 2011, para uma população residente de 29.264.015 na faixa etária de 6 a 14 anos, própria do ensino fundamental, foram efetivadas 30.358.640 matrículas (Ministério da Educação, 2013, p. 20). Em relação ao ensino médio, nem mesmo o acesso foi garantido. Em 2011, para uma população residente na faixa etária de 15 a 17 anos (própria do ensino médio) de 10.580.060 adolescentes, as matrículas alcançaram apenas 8.400.689 dessa população (Ministério da Educação, 2013, p. 24). Em relação a dados qualitativos, em 2013 (Ministério da Educação, 2013b), apenas 89,3% dos matriculados no ensino fundamental lograram aprovação. No ensino médio, o dado é ainda mais preocupante. Apenas 80,1% dos matriculados foram aprovados. Resultados que aumentam a distorção idade-série nos dois níveis de ensino, o que pressupõe maiores evasões escolares. Qual a qualidade da escola pública oferecida a nossas crianças, adolescentes e jovens? Ela consegue responder aos anseios desses segmentos da população? E como estruturar “sua resposta” a esse chamamento?

As estatísticas, explicitadas aqui, apontam para um distanciamento do papel que a instituição escolar representa, de fato, na vida de seus estudantes. Um grande desafio é justamente retomar o sentido que a escola tem para a vida e o sucesso pessoal de cada estudante. Sucesso no sentido de preenchimento das necessidades existenciais, culturais, acadêmicas, sociais e profissionais de cada um. Tornar-se necessária e desejada por todos – e exercer seu papel emancipatório central – exige da educação uma integralidade de proposta e uma capilaridade na realidade social e particular de cada estudante.

A educação integral, na definição do Programa Mais Educação (Ministério da Educação, 2012), propõe a formação mais completa possível do ser humano, considerando as particularidades das questões sociais do Brasil e alimentando-se de parcerias entre os ministérios e outras instâncias do Governo Federal. Abarca, dentre suas preocupações, requisitos que, de forma geral, não são contemplados em uma visão tradicional conteudista da educação e do espaço escolar, tais como o desenvolvimento de habilidades específicas, o diálogo entre os conhecimentos escolares e comunitários, a proteção e a garantia básica dos direitos de crianças, adolescentes e jovens e a preocupação com os temas da saúde pública.

Para isso, o Programa Mais Educação parte do princípio que as atividades curriculares e extracurriculares são partes de um único processo com um objetivo comum:

a formação plena do educando, derrubando, assim, os limites e os vícios de um turno e contraturno escolares, ou seja, o Programa Mais Educação propõe repensar a estrutura seriada e compartimentada da escola. As atividades propostas nos cadernos do Mais Educação, segundo seu conteúdo, devem dialogar com as disciplinas acadêmicas e os conhecimentos juvenis e comunitários, para que o sentido de “integralidade” seja, realmente, exercido. Trata-se da discussão de uma nova ordem curricular na escola, um debate antigo na sociedade brasileira.

A partir do estabelecimento desses princípios, o Mais Educação defende que somente a integralidade de tempo não garante que a escola faça sentido àqueles para os quais ela foi criada: seus estudantes. E vários são os fatores que induzem a essa afirmação. A obsolescência de conteúdos, desconectados com a realidade do jovem, torna-se um empecilho à permanência do mesmo na sala de aula. Para acompanhar as demandas sociais de cada estudante, o Programa Mais Educação propõe, também, o rompimento com o enclaustramento criado pelo espaço escolar, ou seja, “derrubar os muros da escola”, pelo menos na esfera do conhecimento.

É por isso que o Programa Mais Educação aposta no conceito da territorialidade. A territorialização da escola – ampliando seus espaços físicos, para além de seus muros e de suas salas de aula, e abarcando saberes, para além de seus livros, tornaria a proposta da educação potencialmente conectada com demandas reais e cotidianas do público ao qual a escola serve. A escola passaria, assim, a ser parte da comunidade na qual está inserida, de forma a ser respeitada e considerada por seus membros, não mais um organismo meramente burocrático que, quase que por acaso, faz parte daquela paisagem.

A OFERTA

A oferta de atividades do Programa Mais Educação é dividida em macrocampos. Um dos macrocampos é o Comunicação e Uso de Mídias. Nesse macrocampo são oferecidas às escolas públicas atividades relacionadas ao jornal escolar, rádio escolar, história em quadrinhos, fotografia e vídeo. Dados fornecidos ao autor pela Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação, revelam que em 2010, foram atendidas 9.995 escolas, alcançando três milhões de estudantes. Dessas, 3.911 optaram pelo macrocampo Comunicação e Uso de Mídias. Nesse universo, 2.218 escolas fizeram opção pela rádio escolar. Destaque para o estado do Ceará. De suas 333 escolas integradas ao Mais Educação até 2010 e que trabalham com o macrocampo Comunicação e Uso de Mídias, 246 optaram pela rádio escolar.

O Ceará só perde para o Rio de Janeiro na opção por rádio escolar. No Rio, 375 escolas fizeram essa opção. Há que se levar em consideração que o número de escolas do Rio de Janeiro integradas ao Mais Educação até 2010, no macrocampo Comunicação e Uso de Mídias (658), é praticamente o dobro do número de escolas do Ceará (333).

No Ceará, as 246 escolas que optaram pela rádio escolar até 2010 congregam 34.480 estudantes. São 71 escolas estaduais e 175 municipais. Dados incluindo a adesão realizada pelas escolas em 2011 apontaram Fortaleza, capital do estado, com 108 escolas

optantes pelas rádios escolares, sendo 61 da rede pública municipal e 47 da rede pública estadual, com a participação de mais de 15 mil estudantes. Dados atualizados em 2012, fornecidos ao autor pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, contabilizam 48 escolas, da rede pública municipal, com opção pela rádio escolar e 28.957 estudantes alcançados. O dado mais recente sobre a opção rádio escolar pelas escolas dá conta de que 210.045 estudantes fizeram opção pela rádio escolar em todo o Brasil, em 2012 (Ministério da Educação, 2013, p. 23).

O “Caderno Pedagógico 9” (Ministério da Educação, 2012), que trata do macro-campo Comunicação e Uso das Mídias pelo Programa Mais Educação, parte de Umberto Eco (1991) para justificar a importância da discussão sobre o campo dentro da proposta de educação integral do MEC. E destaca o conceito de “idade mídia”, do autor referenciado, como atestador da importância que a comunicação tem no mundo atual. Também tornam explícita sua inspiração em Paulo Freire ao falar da aproximação entre as duas áreas, Comunicação e Educação (Freire, 1979). “Ora, se a escola tem no âmago da sua existência a construção da autonomia dos educandos, como seria possível realizar essa tarefa sem considerar a comunicação e seu papel na sociedade hoje?” (Ministério da Educação, 2012, p. 9). E acaba por assumir o termo Educomunicação como a nova área acadêmica que alia as duas áreas antes específicas, a Educação e a Comunicação. Nesse caso, aproximam-se do pensamento de Martin-Barbero (2008), a partir de uma visão culturalista da realidade.

E como se daria essa aproximação da Educação da Comunicação? Ou, mais especificamente, a aproximação entre a escola e a Comunicação? O “Caderno Pedagógico nº 9” (Ministério da Educação, 2012) aponta essa aproximação pelo viés dos destinatários da escola, quando indica que as mídias “estão na origem de uma nova cultura, orientada para o futuro, na qual adolescentes e jovens têm como referência principal seus pares; essa mutação está sendo aprofundada pela internet” (Ministério da Educação, 2012, p. 15). E onde ficaria o adulto nessa história? Pareceria “à primeira vista, que o adulto perdeu influência na formação dos jovens, mas não é assim. A comunicação de massa gerou a nova cultura e, ao mesmo tempo, a significou, normalizando-a dentro das necessidades do momento atual do mercado capitalista” (Ministério da Educação, 2012, p. 15).

A escola estaria, assim, entre as instituições *adultas* que teriam perdido força quanto sua ação educativa. E o “Caderno Pedagógico nº 9” aponta como a recuperação desse lugar anteriormente ocupado pode se dar a partir de outra instituição adulta, no caso a mídia. Mas a partir de uma visão crítica da nova instituição.

Decorre disso que, para a escola recuperar o seu papel, deveria, em primeiro lugar, lutar por sua própria legitimidade perante crianças e jovens. Colocamos aqui, como tese, que ela não pode recuperar essa legitimidade se não desvendar, através da crítica, a mistificação proposta pelo mundo da comunicação-mercado. Essa crítica gera a possibilidade de se criar uma cumplicidade com os mais jovens, valorizando e promovendo a busca da autonomia como uma aventura existencial íntima, do pensamento e do

conhecimento, e não como uma proposta condicionada, subliminarmente, pela lógica mercantil. (Ministério da Educação, 2012, p. 15)

A recuperação do papel da escola estaria, então, ainda para o “Caderno Pedagógico nº 9” (Ministério da Educação, 2012), relacionada à capacidade que tiver de converter-se num espaço privilegiado para garantir às novas gerações os conhecimentos e as habilidades indispensáveis, para que se comuniquem com autonomia e autenticidade. Seria a partir de uma “pedagogia problematizadora” que a leitura da mídia será mais eficiente, caso os jovens tenham garantida a capacidade de analisar suas próprias formas de comunicação e as maneiras de se comunicar adotadas e privilegiadas pela escola.

O pesquisador brasileiro Ismar Soares (2001) é o autor reconhecido pelo “Caderno Pedagógico nº 9” ao tratar da Comunicação e Uso de Mídias na escola, utilizando o termo Educomunicação. O novo campo absorveria seus fundamentos dos tradicionais campos da educação, da comunicação e de outros campos das ciências sociais, superando, desta forma, as “barreiras epistemológicas impostas pela visão iluminista e funcionalista de relações sociais que mantêm os tradicionais campos do saber isolados e incommunicáveis” (Ministério da Educação, 2012, p. 16). O novo campo aconteceria a partir de

ações conjuntas em diferentes áreas, ganhando a dimensão de um movimento que caminha sintonizado em torno de uma ideia básica: possibilitar o conhecimento sobre a sociedade midiática, mediante o exercício do uso de seus recursos, sempre numa perspectiva participativa e integradora dos interesses da vida na comunidade. (Ministério da Educação, 2012, p. 16)

As diversas mídias, para o “Caderno Pedagógico nº 9” (Ministério da Educação, 2012, p. 18), teriam o potencial de se tornarem parte de um sistema de comunicação entre estudantes, professores, diretores e comunidade escolar. Assim, carregariam o potencial de instigar diálogos para a construção de um projeto político-pedagógico rico e alinhado às características de uma escola que tenha importância na vida de seus estudantes e da comunidade. Mas o caminho para chegar a essa realidade passaria pelo enfrentamento de alguns desafios.

A compreensão do “Caderno Pedagógico nº 9” sobre o uso das mídias na escola passa por uma visão interdisciplinar desse processo. Ele aponta que, embora, “não tenha o objetivo de solucionar todas as questões da educação brasileira, o *Mais Educação*, por meio da *Comunicação e Uso de Mídias*, é um instrumento importante de flexibilização do currículo e de capilarização de uma proposta interdisciplinar” (Ministério da Educação, 2012, p. 19). Uma das primeiras percepções na produção de comunicação é a de que um jornal, vídeo, rádio, fotografia e quadrinhos são, por natureza, produtos interdisciplinares, ou seja, exigem a aplicação de múltiplos saberes acadêmicos na sua elaboração. A produção em comunicação é entendida como “uma prática estudantil/escolar, que respeita a autonomia dos estudantes e que deve envolver as mais diversas disciplinas” (Ministério da Educação, 2012, p. 19).

Outra dimensão do interdisciplinar estaria relacionada aos diversos saberes que entrariam na composição dessa nova aprendizagem. Para o “Caderno Pedagógico nº 9” (Ministério da Educação, 2012), os

saberes comunitários e estudantis têm, também, espaço nessa construção. As redes que constituem esses saberes (...) são fundamentais, inclusive, como forma de o educando reconhecer-se no processo. A agenda da criança e do jovem deve ser a linha mestra do jornal, revista, rádio ou vídeo produzido; o potencial da comunidade torna-se visível e ativo no conteúdo proposto e discutido. (Ministério da Educação, 2012, p. 19)

Além disso,

A integração dos saberes acadêmicos, comunitários e estudantis facilita, para que a escola torne-se articuladora de uma comunidade de aprendizagem, isto é “uma comunidade humana organizada que constrói um projeto educativo e cultural próprio para educar a si própria, suas crianças, seus jovens e adultos”. (Ministério da Educação, 2012, p. 19)

O papel social da leitura e escrita é o ponto de partida para que o “Caderno Pedagógico nº 9” evidencie a importância da ressignificação dos espaços sociais onde as pessoas exercem sua cidadania. A garantia de “acesso aos veículos de comunicação, ao domínio de diferentes linguagens e à produção de comunicação, como forma de participação democrática são elementos fundamentais do programa do MEC e, também, atividades centrais das práticas educomunicativas” (Ministério da Educação, 2012, pp. 19-20). O exercício da leitura crítica da mídia de massa seria “um dos pressupostos, para que o jornal, revista, quadrinhos, vídeo ou rádio produzidos por crianças, adolescentes e jovens tenham de fato um caráter autêntico e inovador nos programas de *Comunicação e Uso de Mídias*” (Ministério da Educação, 2012, pp. 19-20). Seria preciso antes de qualquer esforço para produzir comunicação, “conhecer e analisar o sistema midiático de massa que, hoje, é ainda dominante. Isso significa entender, profundamente, as relações comerciais dos veículos e o papel importante que eles exercem na construção de valores pessoais e sociais” (Ministério da Educação, 2012, pp. 19-20).

Mas a dimensão da proposta do MEC para o uso das mídias pela escola, consubstanciada no “Caderno Pedagógico nº 9”, não estaria restrita à recepção crítica da comunicação. O “Caderno Pedagógico nº 9” aponta para uma etapa seguinte, de produção da comunicação.

Após a leitura e análise das diferentes mídias, a ênfase da Educomunicação é a produção e, sobretudo, a veiculação, do material feito pelos estudantes. Trata-se de uma comunicação autêntica dos educandos. Nos jornais, fanzines, rádios, vídeos ou quadrinhos, o estudante é instigado a produzir uma comunicação que faça sentido a ele e sua comunidade; temas que gerem discussão e pautem debates sobre soluções e problemas comunitários ou relativos às questões da juventude em si, como a sexualidade e outros existenciais. (Ministério da Educação, 2012, p. 20)

Seria uma primeira aproximação do “Caderno Pedagógico nº 9” ao pensamento de Celestine Freinet (1974) e à Escola Nova, movimento que propõe aos alunos atividades

diversas – intelectuais, artísticas, físicas, trabalhos manuais – prefigurando o que, hoje, chamamos de educação integral. Dentre essas atividades, a utilização dos dispositivos de impressão tipográfica, dando início à produção de impressos escolares. Para o “Caderno Pedagógico nº 9”, a

(...) importância de Freinet na história das mídias escolares não está em ter sido um precursor – não o foi, como vimos – mas no fato de ter feito do jornal um ponto de “concentração” e a síntese de uma proposta pedagógica inspirada nos princípios da Escola Nova. Não há em Freinet o menor traço de uma perspectiva instrumental ou funcionalista do jornal (mídia) escolar, que foque em algum aspecto parcial, como o rendimento escolar ou o domínio de tecnologias, por exemplo. Sua visão parte de uma concepção integral da criança e conclui na formulação de um pensamento que pode ser considerado como precursor de uma visão integral da educação. O texto que segue se inspira, largamente, em Freinet. (Ministério da Educação, 2012, pp. 24-25)

Por último, cabe destacar, ainda, a visão do “Caderno Pedagógico nº 9” em torno da função social da leitura e da escrita nos processos de aproximação entre Educação e Comunicação no ambiente escolar. O uso da língua e da expressão, no processo, seria “fundamental, para que a mensagem seja compreendida pelo receptor (público-alvo da mídia em questão) e o produto de comunicação seja, de fato, eficiente. Trata-se de um exercício constante de pesquisa de linguagem e de uso social da escrita” (Ministério da Educação, 2012, p. 20). A preocupação ‘em ser compreendido’ faria da comunicação uma “prática de uso cotidiano da língua e do jornal produzido, sendo uma ferramenta importante de cidadania” (Ministério da Educação, 2012, p. 20). Os educandos seriam levados a perceber que é “a partir da mudança e leitura de mundo locais, que são construídas as leituras e as mudanças globais, e que é possível elaborar um novo, transformador e autêntico tipo de comunicação” (Ministério da Educação, 2012, p. 20).

Em suma, na base da proposta do Programa Mais Educação, em relação ao macrocampo Comunicação e Uso de Mídias, estão as ideias de que vivemos numa ‘idade mídia’, daí a importância do macrocampo; que os projetos que as escolas possam implementar na área devem privilegiar a realidade dos educandos; mais que isso, devem ser construídos levando-se em consideração a autonomia dos estudantes; que devem ser inseridos a partir de uma proposta crítica da comunicação que se pratica hoje; que as propostas implementadas no âmbito do macrocampo devem possibilitar os diálogos para o desenvolvimento de um projeto pedagógico rico; que essas propostas partam de uma visão que envolva as diversas disciplinas; na perspectiva de aproximação entre saberes escolares e comunitários; e que evidenciem a função social da leitura e da escrita.

Como os professores dessas escolas interpretam essas possibilidades? E como constroem, na prática, essa outra comunicação?

CONTEXTUALIZANDO A PESQUISA

A ROTINA DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS

A cada ano, as escolas fazem a opção pelas atividades que querem desenvolver em torno do Programa. Em média, a escola “pode” escolher entre cinco e seis atividades, do conjunto de atividades que compõem todos os macrocampos do Mais Educação. São 10 macrocampos à disposição das escolas: i. Acompanhamento Pedagógico, ii. Educação Ambiental, iii. Esporte e Lazer, iv. Direitos Humanos em Educação, v. Cultura e Artes, vi. Cultura Digital, vii. Promoção da Saúde, viii. Comunicação e Uso de Mídias, ix. Investição no Campo das Ciências da Natureza, x. Educação Econômica. Esses macrocampos oferecem 62 diferentes atividades aos estudantes (Ministério da Educação, 2011). O MEC também orienta a seleção dessas atividades, daí o “pode” estar entre aspas. Dessas cinco ou seis atividades, uma, necessariamente, tem que ser a de reforço pedagógico, do macrocampo Acompanhamento Pedagógico, de caráter obrigatório para as escolas participantes. E em 2013, o MEC não disponibilizou o macrocampo Comunicação e Uso de Mídias para as escolas rurais. Apenas as escolas urbanas puderam fazer a opção por alguma de suas atividades.

Feitas as opções pelas atividades, as escolas recebem o apoio necessário do MEC para desenvolvê-las. Em relação ao macrocampo Comunicação e Uso de Mídias, na opção rádio escolar, o apoio alterna-se entre o envio de um kit de equipamentos para escola utilizar ou a remessa de recursos financeiros para que a própria escola adquira os equipamentos. No ano em que o MEC fica responsável pelo envio dos próprios equipamentos, as escolas chegam a esperar um ano para a efetiva remessa. Como a opção das atividades é anual, em algumas escolas os equipamentos chegam sem que a escola tenha mais a opção rádio escolar entre suas atividades do Mais Educação, o que gera descontinuidade de atividades. O atraso na chegada dos equipamentos também desestimula a participação dos estudantes e professores, que veem suas expectativas não atendidas ao longo daquele ano.

O MEC, no caso da rádio escolar, também apoia a escola fazendo um repasse de recursos para que ela possa contar com um monitor para acompanhar as turmas formadas. Há uma indicação, mas não uma obrigatoriedade, desse monitor ter formação específica sobre rádio. A remuneração desse monitor é de R\$80,00 reais por turma formada. Face à baixa remuneração, ocorre uma rotatividade intensa desses colaboradores. Isso quando a escola consegue atrair algum colaborador para realizar esse trabalho.

Com os equipamentos e monitor disponíveis, inicia-se o processo de desenvolvimento das atividades. Um dos problemas verificados, nessa fase, é o de falta de autonomia dos estudantes na adesão às atividades propostas. O mesmo estudante que faz a opção, por exemplo, por rádio escolar, tem, obrigatoriamente, que participar de todas as outras atividades selecionadas pela escola para aquele ano. A atividade de reforço pedagógico é diária. Cada atividade toma, em média, 90 minutos das três horas diárias dedicadas ao Mais Educação na escola, no contraturno escolar. Tomando-se por base cinco atividades selecionadas mais o reforço pedagógico, de caráter obrigatório, a cada dia o estudante participa do reforço pedagógico mais uma atividade. Em razão disso, se

a escola fizer a opção por rádio escolar o trabalho com essa atividade vai se resumir a 90 minutos semanais, seis horas mensais, o que prejudica qualquer processo formativo que venha a se desenvolver, de caráter mais sistemático.

A SELEÇÃO DO CONJUNTO DE DADOS DA PESQUISA

Para a pesquisa, foram selecionadas 21 escolas pertencentes às redes públicas de Fortaleza (estadual e municipal). O critério de seleção das escolas foi baseado na vinculação com o Programa Mais Educação, na opção pela atividade Rádio Escolar e, mais ainda, que em algum momento a rádio escolar tivesse efetivamente funcionado – em muitas escolas os equipamentos foram recebidos e não foram sequer instalados. Foram elaborados questionários específicos para diretores, coordenadores das atividades do Programa Mais Educação, professores de sala de aula e estudantes. O número de entrevistados variou de escola para escola e entre os segmentos, de acordo com a disponibilidade demonstrada pela comunidade escolar para participar da pesquisa. Em relação a professores e estudantes, fizemos uma divisão entre aqueles que participaram da atividade de rádio escolar e aqueles que não participaram – como nosso intuito era ter uma percepção da compreensão da relação entre rádio e aprendizagem, a partir da proposta do Comunicação e Uso de Mídias, essa separação nos pareceu apropriada, levando-se em consideração quem é apenas ouvinte da rádio escolar e quem é participante ativo do processo de produção da comunicação veiculada pela rádio escolar.

Especificamente para esse artigo, selecionamos 31 questionários de professores entrevistados, entre aqueles que tomaram parte, em algum momento, das atividades da rádio escolar e os que não tomaram parte. Cabe salientar que a participação nas atividades da rádio escolar pode ter acontecido em momentos anteriores ao da realização da pesquisa, uma feita que entre a opção pela atividade e o desenvolvimento efetivo das atividades pode decorrer um intervalo de tempo que pode chegar a 18 meses, dependendo da disponibilidade dos equipamentos, incluída sua instalação na escola. O número de professores entrevistados variou de escola a escola, a partir da disponibilidade encontrada pelos entrevistadores.

Os professores responderam a um questionário de 63 perguntas, com questões abertas ou de múltiplas escolhas, dividido em duas partes: i. cenário do Programa Mais Educação, incluindo indagações sobre o processo de implantação do Programa na escola; e ii. cenário Comunicação e Uso de Mídias e opção rádio escolar, tratando do processo de opção da atividade rádio escolar e sua implementação na escola. Devido ao espaço disponível nesse artigo, concentramos nossa análise nos dados de um conjunto de perguntas que nos parece chave nessa discussão, e que evidencia a qualidade da relação entre professores e atividades da rádio escolar: a participação dos professores nas atividades da rádio escolar; a responsabilidade pela definição da programação da rádio escolar, incluindo a inserção ou retirada de programas do ar; a percepção dos professores sobre a dimensão da aprendizagem vinculada às atividades da rádio escolar; e a compreensão dos professores sobre o conceito de rádio educativo. Cabe salientar que

alguns escores de algumas perguntas superam o número de 31 entrevistas realizadas. Isso se verifica pelo fato de que em algumas questões era possível a seleção de mais de uma alternativa (múltiplas escolhas). Como exemplo, a pergunta que indagava quem era o responsável por definir a programação da rádio escolar.

AS PERCEPÇÕES DOS PROFESSORES DO MAIS EDUCAÇÃO SOBRE O RÁDIO EDUCATIVO

O Programa Mais Educação, em sua proposta pedagógica de orientação à execução do macrocampo Comunicação e Uso de Mídias, destaca que as propostas implementadas devem possibilitar os diálogos para o desenvolvimento de um projeto pedagógico rico; que essas propostas partam de uma visão que envolva as diversas disciplinas; sobretudo, que esses projetos possam desenvolver diálogos no âmbito da comunidade escolar, o que atestaria a importância entre Comunicação e Educação. Ou seja, não haveria, a princípio, êxito na iniciativa sem a efetiva participação do professorado nas atividades. Mas isso não está sendo vivenciado no conjunto de escolas alcançadas pela pesquisa.

A ausência dos professores nas atividades da rádio escolar é atestada pelos dados. Dos 31 professores entrevistados, apenas cinco (16,1%) tomaram parte, em algum momento, das atividades da rádio escolar e 26 (83,9%) não tomaram parte. Esse resultado é reforçado na sistematização de outro dado da pesquisa. Indagou-se quem definia a programação da rádio escolar, e quem era responsável por tirar um programa do ar. Em relação à definição da programação, os professores afirmaram uma participação mais autônoma dos estudantes, o que vem ao encontro da orientação do macrocampo. Das respostas colhidas sobre esse aspecto, o total de 14 (33,3%) assinalou que eram os estudantes que decidiam a programação da rádio escolar. Em seguida seriam os monitores, com nove afirmativas (21,4%). Em terceira posição, eram os próprios coordenadores do Mais Educação quem decidiam o que veicular nas rádios escolares, com oito respostas afirmativas (19%). Já os professores foram reconhecidos como participantes da definição da programação da rádio escolar por apenas três (7,14%) de seus pares.

Se a participação dos professores era pífia na definição da programação da rádio escolar, essa orientação quase dobra quando de outro processo de gestão dessa atividade do Mais Educação. Falamos da tomada de decisão em relação a retirar um programa do ar da rádio escolar. Das 52 indicações sobre quem seria o responsável por isso, 19 (37,2%) sugeriram ser o diretor ou o núcleo gestor da escola. Outras 15 (27,4%) afirmações indicaram o coordenador do Mais Educação. Somente em seguida vem o professor, com sete (13,7%) das indicações, um aumento percentualmente considerável em relação ao item anterior, mas ainda pouco expressivo no conjunto dos dados. Os estudantes aparecem com quatro indicações (7,8%). Mais que a baixa participação dos professores nos processos de gestão da rádio escolar, percebe-se um centralismo nesse âmbito, o que aponta para a incapacidade do macrocampo Comunicação e Uso de Mídias estabelecer um diálogo efetivo entre as diversas disciplinas do currículo e dentro da própria comunidade escolar.

A participação mencionada do professor na tomada de decisão (quem define a programação, quem tira um programa do ar ainda pode estar mascarada pelo fato do coordenador do Mais Educação também ser um professor, mas que coordena TODAS as atividades do Mais Educação na escola, o que acaba por inviabilizar sua atuação como professor de uma maneira mais efetiva junto à rádio escolar. Vê-se que a perspectiva da colaboração recíproca entre professor e estudante, preconizada pela proposta pedagógica do Comunicação e Uso de Mídias, também está distante de se realizar.

A PERCEPÇÃO DA APRENDIZAGEM

Em torno da percepção do rádio educativo, duas indagações do instrumental de pesquisa foram feitas. A primeira, “Você acredita que a Radioescola ajuda na aprendizagem dos estudantes?”; e a segunda, “O que é o rádio educativo pra você?”. Ambas as perguntas de caráter aberto. Aqui, especificamente, foram sistematizadas as respostas distinguindo os professores participantes dos não participantes das atividades da rádio escolar – na medida em que o próprio envolvimento e possíveis processos formativos levados a cabo pelo professor participante, de alguma maneira, pudesse ter reorientado essa percepção.

Entre os cinco professores que afirmaram ter participado em algum momento das atividades da rádio escolar, apenas dois afirmaram que esse ambiente pode favorecer, em muito, a aprendizagem. Outros dois indicaram não saber avaliar essa perspectiva e um deles se posicionou como se a rádio escolar colaborasse pouco para a aprendizagem dos estudantes. Uma das justificativas para a alta possibilidade de aprendizagem seria o fato de que “quando tem uma atividade extra, como a rádio, teatro, sarau, ajuda no processo de aprendizagem, convívio. Chamam muito atenção dos estudantes”. Essa afirmação pode indicar uma percepção de distanciamento da aprendizagem da atividade da rádio escolar com qualquer vínculo à sala de aula – embora um maior número de respondentes configurasse uma maior segurança de interpretação.

Mas o que salta aos olhos é a afirmação de um dos professores que participou das atividades da rádio escolar e que considera a aprendizagem dos estudantes algo bem efetivo. Por quê? Simplesmente porque “eles são obrigados a escrever e a falar”. Exemplo de que a orientação pedagógica do macrocampo Comunicação e Uso de Mídias, quanto a indicação do diálogo como estratégia de desenvolvimento das atividades, pode não ser tão efetiva entre os professores.

Já entre aqueles professores que observam a rádio escolar de longe, que nunca participaram de suas atividades, a expectativa em relação à melhoria da aprendizagem dos estudantes é considerável. Dos 26 entrevistados, 12 (46,1%) acreditam que essa melhoria pode ser bem efetiva. Do outro lado, quatro (15,3%) indicam que não tem nenhuma vinculação entre a rádio escolar e o processo de aprendizagem e sete (26,9%) assinalaram não saberem opinar sobre a indagação.

Sobre as justificativas para acreditar-se na relação entre rádio escolar e aprendizagem, um conjunto de respostas aponta para uma das preocupações do Mais Educação,

em relação a aprendizagem da leitura e escrita como viés importante da percepção social do estudante. As falas dos professores apontam essa relação, quando inquiridos sobre a aprendizagem: “A parte de leitura e escrita é desenvolvida”, “Melhora a escrita, a fala, capacidade de comunicação”, “Motiva os alunos a produzir, buscar conhecimento, se interessar pelos estudos e ter mais consciência de seu papel como estudante no ambiente escolar”, “Se sentem mais inseridos na sociedade, melhorar autoestima” foram algumas das respostas sistematizadas.

A aproximação dos interesses dos estudantes, outra perspectiva apontada pela orientação pedagógica do Mais Educação, encontra acolhida entre os professores para justificar uma possível melhoria da aprendizagem dos estudantes quando vinculados às atividades da rádio escolar. Entre as respostas, “É uma coisa que eles gostam, nova para eles”, “Quando eles ouviam recadinhos se interessavam em escrever recadinhos e levavam isso pra sala de aula, pois, como o recadinho seria lido, eles queriam escrever direito e pediam ajuda às professoras”, “Eles ouviam música que eles gostavam e levavam os seus recados”. Entretanto, um dos professores chamou atenção para a tênue fronteira entre aproximação de interesses de estudantes e uma utilização restrita do potencial da rádio escolar. Crítico em relação à possível aprendizagem que estaria ocorrendo em sua escola, ele qualifica a utilização da rádio escolar como pouca. “Ela só tem a função de entretenimento”, foi o que afirmou.

Ainda importante salientar outra perspectiva que pode, inclusive, ter influenciado a não participação dos professores nas atividades da rádio escolar, e que repercute também na análise da efetividade da aprendizagem representada pela atividade na escola. Inicialmente, o reconhecimento da própria ausência do professor, e conseqüentemente o distanciamento da rádio escolar da sala de aula –um professor se refere à “falta de interação entre professores e radioescola para que esta seja usada como uma mídia para incentivar a aprendizagem dos alunos”; ou a ausência de formação do professor para assumir tal atividade –conforme o relato de outro professor, que afirma “Como foi muito pouco tempo, não é possível avaliar se houve aprendizado, pois não havia preparo ou elaboração da utilização da rádio junto com os professores”; e mesmo a deficiências de gestão –segundo depoimento de outro professor, segundo o qual “Poderia ter. Não tem devido à falta de planejamento e de interação com outras partes da escola”.

A PERCEPÇÃO SOBRE O RÁDIO EDUCATIVO

A percepção sobre o rádio educativo entre os professores reforça a ideia do distanciamento sobre o vínculo da rádio escolar com a sala de aula. Não menos importante, mas mesmo assim restrito, o que sobressai nas respostas, entre os professores participantes e não participantes da rádio escolar, é a dimensão mais ampla do referencial educativo. Poderíamos estabelecer três níveis nessas percepções, alicerçadas em falas dos professores respondentes à pesquisa.

O primeiro nível é representado pelos professores que veem ainda alguma aproximação entre o educativo e o escolar, a partir do ensino. Essa percepção é reforçada

por seus depoimentos: “Um momento no qual o aluno pode ler um texto produzido em sala, mostrar seus gostos musicais. Tudo isso é aprendido. Pode fazer comunicados da escola. A música em si também é uma coisa importante para o ser humano”; “É um meio de comunicação que ajuda a divulgar informações de interesse dos alunos, mais da área da educação (cursos e outras informações relativas à aprendizagem)”; “Transmite conhecimentos contextualizados na sala de aula e no dia-a-dia através da rádio”.

Outro conjunto de respostas, representativo do segundo nível da relação entre o educativo e o escolar, amplia a percepção da aprendizagem. Na compreensão de professores depoentes que incorporam essa percepção ampliada de aprendizagem, o rádio educativo “fala de educação de um modo geral: pesquisa, resultado de um problema que a escola tenha, questões relativas à educação como um todo, atender algumas ansiedades dos alunos”; “Um movimento que vai ajudar no desenvolvimento dos jovens, ensiná-los a partilhar o seu conhecimento e se enriquecerem nessa partilha”; “É um recurso a mais que você pode utilizar para melhorar a aprendizagem dos alunos. É um recurso que eles gostam, uma forma de os alunos serem responsáveis pela aprendizagem deles”.

Por fim, num terceiro nível, da relação entre o educativo e o escolar, o rádio educativo é percebido dentro de uma compreensão bastante ampla da aprendizagem, com pouca vinculação com o ensino e a sala de aula. Na opinião dos professores que incorporam essa percepção, o rádio educativo seria “Uma possibilidade de integração do aluno com a sociedade, com a comunicação. Uma oportunidade de perceber que não somos tão individuais, tão formados, mas temos a necessidade de viver o outro, informar o outro, capacitar e fazer algo pelo outro”; “É quando você faz com que o aluno perceba não só o seu mundo, mas também veja o mundo em volta dele. Todas as condições financeiras, sociais, e que eles saibam encontrar assuntos que eles possam estar interagindo, lendo, se informando, comunicando, eu acho que isso é rádio educativa”; “Deve tratar de assuntos relativos à cidadania, ética, meio ambiente, no sentido de educar o cidadão”.

MAIS ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Para a construção de uma proposta de rádio educativo que avance ao encontro dos princípios postos pelo MEC, é fundamental, antes de tudo, uma percepção crítica do modelo e conteúdo da comunicação mais utilizada em nossa realidade. Seria até defensável afirmar que, ao contrário do que afirma o MEC, não seria necessária a postulação de uma visão em etapas quanto ao fluxo de primeiro se perceber criticamente a comunicação para depois se produzir uma comunicação *autônoma*, ou *educativa*. Mas essa percepção crítica da comunicação está ausente da fala dos professores, mesmo considerando-se suas boas intenções. E são esses aspectos contraditórios que, se encaramos o conflito como algo positivo, podem render bons diálogos, no intuito de reconhecer as distâncias entre o pensar e o fazer. Uma dessas distâncias, são as deficiências, ou mesmo ausências, dos processos formativos junto aos professores que participam das atividades específicas do macrocampo Comunicação e Uso de Mídias.

Outra consideração possível é sobre a percepção ampla que os professores têm do rádio educativo. Seria essa percepção vinculada a uma interpretação negativa da sala de aula, ou mesmo da escola? A notada ausência do professor dos processos que envolvem o rádio escolar poderia estar fortalecendo essa compreensão? Com a participação efetiva dos professores, nas atividades da rádio escolar, poderia se esperar uma reorientação dessa percepção? Ou um aprofundamento? Como trabalhar a percepção do rádio educativo e da aprendizagem na perspectiva de articulação entre os âmbitos micro e macro desses processos? //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baccega, M. A. (Ed.) (2002). *Gestão de processos comunicacionais*. São Paulo: Atlas.
- Eco, U. (1991). *O superhomem de massa*. S. Paulo: Perspectiva.
- Freinet, C. (1974). *O jornal escolar*. Lisboa. Editorial Estampa.
- Freire, P. (1979). *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Kaplún, M. (1999). *Producción de programas de rádio. El guión e la realización*. Quito-Ecuador: Ediciones CIESPAL.
- Martin-Barbero, J. (2008). *Dos meios às mediações*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Monarcha, C. (2009). *Brasil arcaico, escola nova*. São Paulo: Unesp.
- Pereira, L. (2011). *Concepções de literacia digital nas políticas públicas – estudo a partir do Plano Tecnológico da Educação*. Tese de doutoramento. Universidade do Minho, Braga, Portugal. Retirado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/19825/1/Lu%C3%ADs%20Miguel%20Gon%C7alves%20Pereira.pdf>.
- Pinto, M. (2003). Correntes da educação para os media em Portugal: retrospectiva e horizontes em tempos de mudança. *Revista Iberoamericana de Educación*, 32, s/p.
- Pinto, M., Pereira, S., Pereira, L. & Ferreira, T. (2011). *Educação para os media em Portugal: experiências, actores e contextos*. Lisboa: Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- Prado, M. (2012). *História do rádio no Brasil*. Livros de Safra.
- Roquette-Pinto, E. (1926). Rádio e educação do Brasil. *Revista Electron*, 1(6), s/p.
- Sampaio, A. L., Patrício, E. & Campos, T. (Eds.) (2012). *Sintonia Infância: uma trajetória de comunicação para a garantia dos direitos infantojuvenis*. Fortaleza: Gráfica LCR.
- Soares, I. (1999). Comunicação/Educação: a emergência de um novo campo e o perfil dos profissionais. *Contato, Revista Brasileira de Comunicação, Arte e Educação*. 1(2), 5-75.
- Soares, I. (2001). *Caminhos da educomunicação*. São Paulo: Editora Salesiana.
- Unesco (2011). *Media and information literacy: curriculum for teachers*, Paris: Unesco.

Vivarta, V. (Ed.) (2000). *Os jovens na mídia*. Pesquisa ANDI/IAS/Unesco. Brasília, ANDI Agência de Notícias dos Direitos da Infância: Instituto Airton Senna/Unesco. Série Mobilização Social.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Ministério da Educação (2011). Secretaria de Educação Básica. Passo a Passo do Programa Mais Educação. Brasília.

Ministério da Educação (2012). Caderno Pedagógico 9 – Comunicação e Uso de Mídias. Série Cadernos Pedagógicos do Programa Mais Educação. Brasília.

Ministério da Educação (2013). Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Ministério da Educação (2013b). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Taxa de Rendimento, Brasil.

Patrício, E. (2015, setembro). O rádio educativo na percepção de professores de educação básica - O caso rádio escolar do Programa Mais Educação. Comunicação apresentada no XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Rio de Janeiro.

NOTA BIOGRÁFICA

Edgard Patrício é Professor do Curso de Jornalismo e do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará. É doutor em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e graduado em Tecnologia de Processamento de Dados. Coordena os Programas de Extensão Comunicação e Políticas Públicas e Liga Experimental de Comunicação (UFC). Participa como associado voluntário da organização não-governamental Catavento Comunicação e Educação. Membro do Conselho Gestor da Rede ANDI Brasil - Comunicação pelos Direitos da Criança e do Adolescente.

Email: edgard@ufc.br

Universidade Federal do Ceará

Av. da Universidade, 2853

Benfica, Fortaleza - CE, 60020-181, Brasil

* **Submetido: 14-03-2016**

* **Aceite: 14-04-2016**

THE EDUCATIONAL RADIO IN THE PERCEPTION OF BASIC EDUCATION TEACHERS – THE MORE EDUCATION PROGRAM’S SCHOOL RADIO CASE

Edgard Patrício

Abstract

The public policies of media literacy gain importance in the face of the transformations of the ways of making communication. And the effectiveness of these policies, within the scope of basic education, may run counter to the receptivity of teachers. This article analyzes the perception of teachers of public education in Fortaleza (Brazil) about educational radio and the orientation they adopt in the development of curricular activities. The research was carried out in 2014, in 21 schools integrated to the More Education Program (PME). The PME, implemented in 2007 by the Ministry of Education, intends to develop a policy of integral education for schools. One of the activities offered is school radio, by the macro field “Communication and Use of Media”. A total of 124 interviews were carried out, among More Education coordinators, teachers and students. The interviews were carried out from a questionnaire of 63 questions. For this article, we focused on the analysis of 31 interviews with public school teachers who made the option of school radio as an activity. The results of the analysis point to a low index of teachers participation in the functioning of school radio, a perception of learning still focused only on literacy and difficulties in the approximation between school radio and classroom.

Keywords

Public policy, media literacy, participation, school radio, teachers

INTRODUCTION¹

The increasing complexity of media and communication processes and their widespread insertion in social relations have led countries to work on the implementation of public policies that bring the school closer to the media dimension. In relation to Portugal and Brazil, two documents appear as the basis for the delimitation of these policies. Portugal launches the “Referencial de Educação para os Media para a Educação Pré-escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário” (Reference of Education for the Media for Pre-school Education, Basic Education and Secondary Education). Brazil, through the More Education Program, announces the “Caderno Pedagógico 9” (Pedagogical Notebook 9), which establishes the premises of the macro field Communication and media use in the school environment.

But the approximation between the areas of Communication and Education is not something recent. And the support used for such an approach alternates from initiative to initiative, no matter what conception of communication or education each of these

¹ This text departs from work previously developed by the author elsewhere (Patrício, 2015).

initiatives brings. It was thus with Freinet (1974), at the beginning of the twentieth century, who worked with the possibility of the school newspaper being a learning tool, in the wake of the ideas brought by the New School movement (Monarcha, 2009), among which were included the Technical and student autonomy. This was also the case with Edgard Roquete-Pinto (1926), who in 1923 founded Rio de Janeiro Society Radio, with its strictly educational bias (Prado, 2012). The same happened to the Argentine Mário Kaplún (1973), who through the cassette-forum was obstinately trying to make dialogical a communication that was doomed to the unidirectional flow of information. The same principle that encouraged Paulo Freire (1987) to defend dialogue as an educational strategy.

Along the walk, some concepts were being constructed to designate this approach between Communication and Education. Two of these concepts seem to add more followers at the moment. In the European environment, the concept of media education emerges. In Latin America, the concept of educommunication stands out. In these two geographical spaces, two countries have tried to articulate some concrete actions that operationalize the approach between Communication and Education in the context of school curricular practices. Portugal and Brazil are experiencing similar concerns about this issue.

In Portugal, the contribution of studies from institutions such as the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco, 2011) underpins this approach. The researches and productions (Pereira, 2011; Pinto, 2003; Pinto, Pereira, Pereira & Ferreira, 2011) of the Institute and the Center of Social Sciences of the University of Minho (Braga, Portugal) also structure this perspective. In Brazil, examples are the studies and research carried out by the Center of Communication and Education (NCE), University of São Paulo (Baccega, 2002; Soares, 1999, 2001) and by studies and systematization of the performance of nongovernmental organizations working in Area of educommunication (Sampaio, Almeida & Mendes, 2012; Vivarta, 2001).

In addition to studies and research by academic institutions or civil society, the governments of these countries have also invested in deepening the discussion about the rapprochement between communication and education. Often in the context of the launch of public policies that seek to materialize the concepts worked on in these studies in the application of the school curriculum.

Here, we turn specifically to an analysis of the initiative of the Brazilian government through the More Education Program, having as one of the offers of activity the work with the school radio. We analyze the processes of participation and perception of teachers of the public school system in Fortaleza (Ceará-Brazil) over the operationalization of this activity in schools.

THE MORE EDUCATION PROGRAM AND THE SCHOOL RADIO

The More Education Program, an action developed by the Ministry of Education (MEC), aims to develop a public policy of integral education for Brazilian schools. Implemented in 2007, the proposal of integral education of the More Education Program is in

the trajectory of several similar projects present in moments of the history of the country. Created by the most diverse educators, these projects, however punctual and sporadic, tried, in their own way, to deal with the challenges of access, permanence and learning in the context of the country's education.

In a critical view of More Education itself, in its presentation, “these programs sought to extend the time of the school day, but many did not question the fragmentation of knowledge and educational processes and how this can interfere in the permanence of children and young people in school” (Ministry of Education, 2012, p. 9). Not only a full-time education, but an integrated proposal and an expansion of educational spaces are the challenges to be overcome by the More Education Program.

In recent decades, Brazil has been making universal access to basic education for children, adolescents and young people. But enrollments at this level of education outnumber the resident population. This data reveals that there are still children and teenagers in the proper age range of secondary school (15 to 17 years) in elementary school. In 2011, for a resident population of 29,264,015 in the age group of 6 to 14 years old, belonging to elementary education, 30,358,640 enrollments were made (Ministry of Education, 2013, p.20). In relation to high school, access was not even guaranteed. In 2011, for a population resident in the age group of 15 to 17 years old (proper to secondary school) of 10,580,060 adolescents, enrollments reached only 8,400,689 of this population (Ministry of Education, 2013, p. 24). Regarding qualitative data, in 2013 (Ministry of Education, 2013b), only 89,3% of those enrolled in elementary education achieved approval. In high school, the data is even more disturbing. Only 80,1% of those enrolled were approved. Results that increase the age-grade distortion at the two levels of education, which implies higher school dropouts. What is the quality of the public school offered to our children, adolescents and young people? Can it respond to the aspirations of these segments of the population? And how to structure “your answer” to this call?

The statistics, explained here, point to a distancing from the role that the school institution represents, in fact, in the lives of its students. A great challenge is precisely to retake the sense that the school has for the life and personal success of each student. Success in fulfilling the existential, cultural, academic, social and professional needs of each one. Becoming necessary and desired by all – and exercising its central emancipatory role – demands of education an integrality of proposal and a capillarity in each student's social and particular reality.

The integral education, in the definition of the More Education Program (Ministry of Education, 2012), proposes the most complete formation possible for the human being, considering the particularities of social issues in Brazil and feeding on partnerships between ministries and other agencies of the Federal Government. It includes, among its concerns, requirements that, in general, are not contemplated in a traditional content view of education and school space, such as the development of specific skills, dialogue between school and community knowledges, protection and basic guarantee of the rights of children, adolescents and young people and concern for public health issues.

Therefore, the More Education Program assumes that curricular and extracurricular activities are part of a single process with a common goal: the full education of the

learner, thus overcoming the limits and addictions of a school schedule and its extracurricular shifts, or in other words, the More Education Program proposes to rethink the serial and compartmentalized structure of the school. The activities proposed in the More Education books, according to their content, should dialogue with the academic disciplines and the youth and community knowledge, so that the sense of “completeness” is actually exercised. It is the discussion of a new curricular order in the school, an old debate in Brazilian society.

From the establishment of these principles, More Education argues that only completeness of time does not guarantee that the school makes sense to those for whom it was created: its students. And there are several factors that induce this statement. The obsolescence of contents, disconnected with the reality of the young person, becomes a hindrance to their permanence in the classroom. To accompany the social demands of each student, the More Education Program also proposes a break with the clausturation created by the school space, that is, “breaking down the walls of the school”, at least in the sphere of knowledge.

That is why the More Education Program focuses on the concept of territoriality. The territorialization of the school - expanding its physical spaces, beyond its walls and its classrooms, and encompassing knowledge, in addition to its books, would make the proposal of education potentially connected with real and daily demands of the public to which the school serves. The school would become part of the community in which it is inserted, in order to be respected and considered by its members no longer as purely bureaucratic organism that, almost by chance, is part of that landscape.

THE OFFER

The offer of activities of the More Education Program is divided into macro fields. One of the macro fields is the Communication and Use of Media. In this macro field, activities related to the school newspaper, school radio, comics, photography and video are offered to public schools. Data provided to the author by the Department of Basic Education of the Ministry of Education reveal that, in 2010, 9,995 schools were attended, reaching three million students. Of these, 3,911 opted for the macro field “Communication and Use of Media”. In this universe, 2,218 schools opted for school radio. Highlight for the state of Ceará. Of its 333 schools integrated to More Education until 2010 and working with the macro field “Communication and Use of Media”, 246 opted for school radio.

Ceará only loses to Rio de Janeiro in the option for school radio. In Rio, 375 schools have made that choice. It should be borne in mind that the number of schools in Rio de Janeiro integrated into the More Educação up to 2010, in the macro field “Communication and Media Use” (658), is practically double the number of schools in Ceará (333).

In Ceará, the 246 schools that opted for school radio until 2010 congregated 34,480 students. There are 71 state and 175 municipal schools. Data including enrollment by schools in 2011 pointed to Fortaleza, the state capital, with 108 schools opting for school

radios, 61 of the municipal public network and 47 of the state public network, with the participation of more than 15 thousand students. Data updated in 2012, provided to the author by the Municipal Department of Education of Fortaleza, count 48 schools of the municipal public network with option for school radio and 28,957 students reached. The most recent data on the school radio option in schools shows that 210,045 students opted for school radio throughout Brazil in 2012 (Ministry of Education, 2013, p. 23).

The “Caderno Pedagógico 9” (Ministry of Education, 2012), which deals with the macro field “Communication and Use of Media” by the More Education Program, is based on Umberto Eco (1991) to justify the importance of the discussion about the field within the proposal of integral education of the MEC. And it highlights the concept of “media age”, of the referenced author, as an attestation of the importance that communication has in today’s world. They also make explicit their inspiration in Paulo Freire when talking about the approximation between the two areas, Communication and Education (Freire, 1979). “Now, if the school has at its core the construction of the autonomy of the learners, how could this task be accomplished without considering communication and its role in society today?” (Ministry of Education, 2012, p.9). And it ends up assuming the term Educommunication as the new academic area that combines the two previously specific areas, Education and Communication. In this case, they approach the thought of Martin-Barbero (2008), from a culturalist view of reality.

And how would be carried out this approach between Communication and Education? Or more specifically, the approximation between the school and Communication? The Notebook (Ministry of Education, 2012) points to this approach by the bias of the school recipients, when it indicates that the media “are the origin of a new culture, oriented to the future, in which adolescents and young people have as their main reference their peers; this mutation is being deepened by the internet” (Ministry of Education, 2012, p.15). And where would the adult be in this story? It would seem “at first glance, that the adult has lost influence in the formation of young people, but it is not so. Mass communication generated the new culture and at the same time gave meaning to it, normalizing it within the needs of the capitalist market in the present moment” (Ministry of Education, 2012, p.15).

Thusly, the school would be among the adult institutions that would have lost strength as their educational action. And the Notebook points out how this formerly occupied place can be restored by another adult institution, in this case the media, but from a critical view of the new institution.

Consequently, for the school to regain its role, it should, first of all, fight for its own legitimacy towards children and young people. We put it here as a thesis that it can not recover this legitimacy if it does not unveil, through criticism, the mystification proposed by the world of communication-market. This critique generates the possibility of creating a complicity with the younger ones, valuing and promoting the search for autonomy as an existential adventure of intimacy, of thought and of knowledge, and not as

a proposal conditioned, subliminally, by the mercantile logic. (Ministry of Education, 2012, p. 15)

Still according to the *Caderno Pedagógico 9* (Ministry of Education, 2012), the recovery of the role of the school would then be related to its capacity to become a privileged space to guarantee the new generations the knowledge and the indispensable skills to communicate with autonomy and authenticity. It would be from a “problematizing pedagogy” that the media reading will be more efficient if young people are guaranteed the ability to analyze their own forms of communication and the ways of communicating adopted and privileged by the school.

The Brazilian researcher Ismar Soares (2001) is the author recognized by the Notebook when dealing with Communication and Use of Media in school, using the term Educommunication. The new field would absorb its foundations from the traditional fields of education, communication and other fields of the social sciences, subsequently overcoming the “epistemological barriers imposed by the Enlightenment and Functionalist vision of social relations that keep the traditional fields of knowledge isolated and incommunicable” (Ministry of Education, 2012, p. 16). The new field would work based on

joint actions in different areas, gaining the dimension of a movement that is tuned around a basic idea: to enable the knowledge about the media society, through the exercise of the use of its resources, always in a participative and integrating perspective of the interests of life in community. (Ministry of Education, 2012, p.16)

The various media, for the *Caderno Pedagógico 9* (Ministry of Education, 2012, p. 18), would have the potential to become part of a communication system among students, teachers, principals and the school community. Thus, they would have the potential to instigate dialogues for the construction of a rich political-pedagogical project aligned with the characteristics of a school that has importance in the lives of its students and of the community. But in the way to reach this reality, we would be facing some challenges.

The understanding of the Notebook about the use of the media in the school passes through an interdisciplinary vision of this process. It points out that, although “it does not aim to solve all the issues of Brazilian education, More Education, through ‘Communication and Use of Media’, is an important instrument to flexibilize the curriculum and to disseminate an interdisciplinary proposal” (Ministry of Education, 2012, p. 19). One of the first perceptions in the production of communication is that a newspaper, video, radio, photography and comics are, by nature, interdisciplinary products, that is, they require the application of multiple academic knowledge in their elaboration. The production in communication is understood as “a student / scholar practice, which respects student autonomy and must involve the most diverse disciplines” (Ministry of Education, 2012, p.19).

Another dimension of the interdisciplinary would be related to the different knowledge that would enter in the composition of this new learning. For the “*Caderno Pedagógico 9*” (Ministry of Education, 2012), the

community and student knowledge also have space in this construction. The networks that constitute these knowledge (...) are fundamental, also, as a way for the learner to recognize himself in the process. The agenda of the child and the young person should be the main line of the newspaper, magazine, radio or video produced; the potential of the community becomes visible and active in the content proposed and discussed. (Ministry of Education, 2012, p.19)

Furthermore,

The integration of academic, community and student knowledge facilitates the school becoming the articulator of a learning community, that is, “an organized human community that builds its own educational and cultural project to educate itself, its children, its young people and adults. (Ministry of Education, 2012, p.19)

The social role of reading and writing is the starting point for the “Caderno Pedagógico 9” to highlight the importance of the re-signification of social spaces where people exercise their citizenship. The guarantee of “access to communication vehicles, mastery of different languages and the production of communication as a form of democratic participation are fundamental elements of the MEC program and also central activities of educational practices” (Ministry of Education, 2012, pp. 19 and 20). The exercise of critical reading of the mass media would be “one of the presuppositions, so that the newspaper, magazine, comics, video or radio produced by children, adolescents and young people have in fact an authentic and innovative character in the programs of ‘Communication and Use of Media’” (Ministry of Education, 2012, pp. 19-20). It would be necessary before any effort to produce communication, “to know and analyze the mass media system that today is still dominant. This means deeply understanding the commercial relations of vehicles and the important role they play in building personal and social values” (Ministry of Education, 2012, pp. 19-20).

But the dimension of the MEC proposal for the use of the media by the school, embodied in the “Caderno Pedagógico 9”, would not be restricted to the critical reception of the communication. The “Caderno Pedagógico 9” points to a next stage of communication production.

After reading and analyzing the different media, the emphasis of Educommunication is the production, and especially the placement, of the material made by the students. It is an authentic communication of learners. In newspapers, fanzines, radios, videos or comics, the student is instigated to produce a communication that makes sense to him and his community; themes that generate discussion and lead debates on solutions and problems in the community or related to youth issues per se, such as sexuality and other existential matters. (Ministry of Education, 2012, p. 20)

It would be a first approximation of the Notebook to the thought of Celestine Freinet (1974) and the New School, a movement that proposes to the students diverse activities - intellectual, artistic, physical, manual works - foreshadowing what today we call integral education. Among these activities, the use of typographic printing devices, starting the production of school print. For the “Caderno Pedagógico 9”, the

(...) Freinet's importance in the history of school media is not to have been a precursor - he was not, as we have seen - but in the fact that he made the newspaper a point of “concentration” and the synthesis of an inspired pedagogical proposal Principles of the New School. In Freinet there is not the slightest trace of an instrumental or functionalist perspective of the school newspaper (school media), which focuses on some partial aspect, such as school performance or the mastery of technologies, for example. Its vision starts from an integral conception of the child and concludes in the formulation of a thought that can be considered as precursor of an integral vision of the education. The following text draws largely on Freinet. (Ministry of Education, 2012, pp. 24-25)

Finally, it is worth mentioning the “Caderno Pedagógico 9”'s vision of the social function of reading and writing in the processes of approximation between Education and Communication in the school environment. The use of language and expression in the process would be “fundamental so that the message is understood by the recipient (target audience of the media in question) and the product of communication is indeed efficient. It is a constant exercise of language research and social use of writing” (Ministry of Education, 2012, p. 20). The concern ‘of being understood’ would make communication a “practice of daily use of the language and the newspaper produced, being an important tool of citizenship” (Ministry of Education, 2012, p. 20). The learners would be led to realize that it is “from the local change and reading of world, that the readings and the global changes are constructed, and that a new, transformative and authentic type of communication is possible” (Ministry of Education, 2012, p. 20).

In short, based on the proposal of the More Education Program, in relation to the macro field Communication and Use of Media, there are the ideas that we live in a “media age”, hence the importance of macro field, that the projects that the schools can implement in the area should privilege the reality of the students. More so, they must be constructed taking into account the autonomy of the students, which must be inserted from a critical proposal of the communication that is practiced today. The proposals implemented within the framework of the macro field should enable the dialogues for the development of a rich pedagogical project. And these proposals come from a vision that involves the various disciplines, in the perspective of approximation between school and community knowledge, and that they demonstrate the social function of reading and writing.

How do school teachers interpret the possibilities? And how do they construct this other communication in practice?

CONTEXTUALIZING THE RESEARCH

THE ROUTINE OF THE MORE EDUCATION PROGRAM IN SCHOOLS

Each year, schools make the choice for the activities they want to develop around the Program. On average, the school “may” choose between five and six activities, of the set of activities that compose all macro fields of More Education. There are 10 macro fields available to schools: i. Pedagogical Accompaniment, ii. Environmental Education, iii. Sport and Recreation, iv. Human Rights in Education, v. Culture and Arts, vi. Digital Culture, vii. Health Promotion, viii. Communication and Use of Media, ix. Research in the Field of the Sciences of the Nature, x. Economic Education. These macro fields offer 62 different activities to students (Ministry of Education, 2011). The MEC also guides the selection of these activities, hence the “may” be quoted. Of these five or six activities, one must necessarily be that of pedagogical reinforcement, of the microfield Pedagogical Accompaniment, which is compulsory for the participating schools. And in 2013, the MEC did not provide the macro campo “Communication and Use of Media” for rural schools. Only urban schools could make the choice for some of their activities.

Once the activities are chosen, the schools receive the necessary support from the MEC to develop them. In relation to the macro field “Communication and Use of Media”, in the school radio option, the support alternates between sending a kit of equipment for school use or the remittance of financial resources, so that the school itself acquires the equipment. In the term in which the MEC is responsible for sending the equipment itself, the schools even wait a year for the actual shipment. As the option of the activities is annual, in some schools the equipment arrives when the school has not the option of school radio anymore between its activities of More Education, which generates discontinuity of activities. The delay in the arrival of the equipment also discourages the participation of students and teachers, whose expectations are not attended during that year.

The MEC, in the school radio case, also supports the school by passing on resources so that it can hire a supervisor to accompany the forming classes. There is an indication, but not an obligation, for this supervisor to have specific radio training. The remuneration of this monitor is R\$ 80.00 (US\$ 23,56, approximately) per class formed. In view of the low remuneration, there is an intense turnover of these employees. That is, if the school is able to attract any professional to carry out this work.

With the equipment and supervisor available, the process of developing the activities begins. One of the problems verified at this stage is the lack of autonomy of students in joining the proposed activities. The same student who makes the choice, for example, for school radio, must, necessarily, participate in all other activities selected by the school for that year. The pedagogical reinforcement activity is daily. Each activity takes, on average, 90 minutes of the three hours a day dedicated to More Education in the school, in the extracurricular shift on school. Based on five selected activities plus the pedagogical reinforcement, of obligatory character, every day the student participates in the pedagogical reinforcement plus an activity. As a result, if the school makes the option for school radio, the work with this activity will be limited to 90 minutes per week, six hours a month, which is detrimental to any formative process of more systematic basis.

SELECTING THE SEARCH DATASET

For the research, 21 schools belonging to the public networks of Fortaleza (state and municipal) were selected. The selection criterion of schools was based on the connection with the More Education Program, the option for the School Radio activity and, moreover, that at some point the school radio had effectively worked - in many schools the equipment was received and not even installed. Specific questionnaires were prepared for principals, More Education Program activities coordinators, classroom teachers and students. The number of respondents varied from school to school and between the segments, according to the availability demonstrated by the school community to participate in the research. In relation to teachers and students, we made a division between those who participated in the school's radio activity and those who did not participate. As our intention was to have a perception of the understanding of the relation between radio and learning, from the "Communication and Use of Media" proposal, this separation seemed appropriate, considering who is only a listener of the school radio and who is active participant in the process of production of the communication transmitted by the school radio.

Specifically for this article, we selected 31 questionnaires from teachers interviewed, among those who took part at some point in the activities of the school radio and those who did not participate. It should be noted that participation in the activities of the school radio may have occurred in moments prior to the conduction of the research, a fact that between the option for the activity and its effective development may take a time interval that can reach 18 months, depending on the equipment availability, including its installation at school. The number of teachers interviewed varied from school to school, based on their availability.

The teachers answered a questionnaire of 63 questions, with open questions or multiple choices, divided into two parts: i. Scenario of the More Education Program, including inquiries about the implementation process of the Program in the school; and ii. Scenario of "Communication and Use of Media" and school radio option, related to the process of choice of school radio activity and its implementation in school. Due to the space available in this article, we concentrate our analysis on the data of the questions set that seems to us to be key in this discussion, and which evidences the quality of the relationship between teachers and school radio activities: the participation of teachers in school radio activities; responsibility for the definition of school radio programming, including the insertion or withdrawal of programs from the air; the teachers' perception of the extent of learning linked to school radio activities; and teachers' understanding of the concept of educational radio. It should be noted that some scores of some questions exceed the number of 31 interviews conducted. This is due to the fact that in some questions it was possible to select more than one alternative (multiple choices). As an example, the question asked who was responsible for defining school radio programming.

THE PERCEPTIONS OF THE TEACHERS OF MORE EDUCATION ON EDUCATIONAL RADIO

THE PARTICIPATION OF TEACHERS IN SCHOOL RADIO

The More Education Program, in its pedagogical proposal of orientation to the execution of the macro field Communication and Use of Media, emphasizes that the implemented proposals should allow the dialogues for the development of a rich pedagogical project, and that these proposals come from a vision that involves the various disciplines. Above all, these projects should develop dialogues within the school community, which would attest the importance of communication and education. There would not be, at first, success in the initiative without the effective participation of the teacher in the activities. But this is not being experienced in the set of schools reached by the research.

The absence of teachers in the school radio activities is attested by the data. Of the 31 teachers interviewed, only five (16,1%) participated at some point in the activities of the school radio and 26 (83,9%) did not participate. This result is reinforced in the systematization of other research data. It was asked who defined the planning of the school radio broadcasting and contents, and who was responsible for cancelling other shows. Regarding the definition of the broadcasted content, the teachers affirmed a more autonomous participation of the students, which is in line with the orientation of the macro field. Of the collected responses on this aspect, the total of 14 (33,3%) indicated that it was the students who decided the content of the school radio. Next would be the supervisors, with nine affirmations (21,4%). In third place, it was the Education coordinators themselves who decided what to broadcast on school radios, with eight affirmative answers (19%). The teachers were recognized as participants in the definition of school radio schedule planning by only three (7,14%) of their peers.

If the participation of teachers was skewed in the definition of school radio programming, this behavior almost doubles when related to the management of another activity of More Education. We talked about the decision-making process regarding cancelling a program from schedule of school radio. Of the 52 indications about who would be responsible for this, 19 (37,2%) suggested to be the school principal or manager of the school. Another 15 (27,4%) affirmations indicated the coordinator of More Education. Only then comes the teacher, with seven (13,7%) of the indications, a percentage increase that is considerable compared to the previous item, but still not very expressive in the data set. The students appear with four indications (7,8%). More than the low participation of the teachers in the processes of management of the school radio, a centralism is perceived in this scope, which points to the inability of the macro field Communication and Use of Media to establish an effective dialogue between the different disciplines of the curriculum and within the own School community.

The mentioned teacher participation in the decision making (who defines the program, who cancels a program) can still be masked by the fact that the More Education coordinator can also be a teacher, but who coordinates ALL the activities of More Education in the school, which results in the incapability of his participating in the school radio more feasibly. It is seen that the perspective of the reciprocal collaboration between teacher and student, recommended by the pedagogical proposal of “Communication and Use of Media”, is also far from being realized.

THE PERCEPTION OF LEARNING

Two inquiries in the research instruments were made about the perception of educational radio. The first, “Do you believe that radio school helps students learn?”, and the second, “What is educational radio for you?”. Both were open-ended questions. Here, specifically, the answers were systematized by distinguishing the participating teachers from the non-participants in the school radio activities, considering that the own involvement and possible formative processes carried out by the participating teacher could somehow have reoriented this perception.

Among the five professors who claimed to have participated in some of the activities of the school radio, only two said that this environment can greatly favor learning. Two others indicated they did not know how to assess this perspective. One of them stated the meaning that the school radio contributed little to student learning. One of the justifications for the high possibility of learning would be the fact that “When you have an extra activity, such as radio, theater, reading, help in the process of learning, socializing. They draw a lot of students attention”. This statement may indicate a distance perception between the learning process in school radio activity and any subjects of the classroom – although a greater number of respondents would set up a safer interpretation of the data.

But what stands out negatively is the statement of one of the teachers who participated in the school radio activities and who considers student learning something very effective. Why? Simply because “They are bound to write and speak”. It is an example that the pedagogical orientation of the macro field “Communication and Use of Media”, regarding the indication of dialogue as a strategy for the activities development, may not be very effective among teachers.

Among those teachers who watch school radio from afar, who have never participated in their activities, the expectation regarding the improvement of student learning is considerable. Of the 26 interviewees, 12 (46,1%) believe that this improvement can be very effective. On the other hand, four (15,3%) indicated that there is no link between school radio and the learning process, and seven (26,9%) indicated that they did not know how to comment on the question.

On the justifications for believing in the connection between school radio and learning, a set of answers points to one of the concerns of More Education in regard to reading and writing learning as an important bias of the student's social perception. Teachers statements point to this connection, when asked about learning: “The reading and writing part is developed”, “Improves writing, speech, communication ability”, “Motivates students to produce, seek knowledge, become interested in studying and being more aware of their role as a student in the school environment”, “They feel more inserted in society, improve self-esteem” were some of the answers systematized.

The increase of the interests of the students, another perspective pointed out by the pedagogical orientation of More Education, is pointed by the professors to justify a possible improvement of the student learning when engaged in the school radio activities. Among the answers: “It's something they like, new to them”, “When they heard

messages on the radio, they were interested in writing them and they took it to the classroom, because, as the message would be read on air, they wanted to write correctly and ask for the teacher's help", "They listened to music they liked and sent their messages". However, one of the professors drew attention to the tenuous frontier between student interests and restricted use of the potential of school radio. Critical regarding possible learning that would be occurring at his school, he qualifies the use of school radio as little. "It only has the entertainment function", he said.

It is also important to highlight another perspective that may have influenced the non-participation of teachers in the school radio activities and also has an impact on the analysis of the learning effectiveness represented by the activity in the school. Initially, we point out the recognition of the teacher's own absence, and consequently the distance between the school radio and the classroom, as a teacher refers to the "lack of interaction between teachers and radio school so that it is used as a medium to encourage student learning". We perceived also a lack of teacher training to take on such activity, according to the report of another teacher, who affirms "Since it was very little time, it is not possible to evaluate if there was learning, because there was no preparation or elaboration of the use of the radio together with the teachers". The interviewed even indicate management deficiencies, as stated by another teacher, "It could there be (learning effectiveness). There is not due to lack of planning and interaction with other parts of the school".

PERCEPTION OF EDUCATIONAL RADIO

The teachers' perception of educational radio teachers reinforces the idea of the distant link between school radio and the classroom. No less important, but still restricted, what stands out in the answers among the participating and nonparticipating teachers of school radio is the broader dimension of the educational reference. We could establish three levels in these perceptions based on the teachers' responses to the research.

The first level is represented by the teachers who still see some approximation between the educational and the schooling aspects of teaching. This perception is reinforced by their statements: "A moment in which the student can read a text produced in a room, show his musical tastes. All this is learning. You can make school announcements. The music itself is also an important thing for the human being"; "It is a means of communication that helps to disseminate information of interest to students, more in the area of education (courses and other information related to learning)"; "It transmits contextualized knowledge in the classroom and on a day-to-day basis through the radio".

Another set of responses representing the second level of the relationship between the educational and the schooling broadens the perception of learning. In the understanding of attentive teachers who incorporate this expanded perception of learning, educational radio "speaks of education in general: research, the result of a problem that the school has, issues related to education as a whole, attending to some students' anxieties"; "A movement that will help the development of young people, teach them to

share their knowledge and enrich themselves in this sharing”; “It’s one more resource you can use to improve student learning. It’s a resource they like, a way for students to be responsible for their learning”.

Finally, on a third level of the relationship between the educational and the schooling, the educational radio is perceived within a very broad understanding of learning, with little connection with teaching and the classroom. In the opinion of teachers who incorporate this perception, educational radio would be “A possibility of integration of the student and society, with communication. An opportunity to realize that we are not so individual, so constructed, but we have the need to live the other, inform the other, empower and do something for the other”; “It is when you make the student perceive not only their world, but also see the world around them. All financial and social conditions, and that they know how to find subjects that they may interact with, read about, get informed, communicate, I think this is educational radio”; “It must deal with subjects related to citizenship, ethics, environment, in the sense of educating the citizen”.

A FEW MORE CONSIDERATIONS

For the construction of the proposal of educational radio that reaches the principles set by the MEC, it is fundamental, above all, a critical perception of the model and content of communication most used in our reality. It would even be arguable to state that, contrary to what the MEC affirms, it would not be necessary to postulate a vision in stages that considers the stream of perceiving critically the communication at first, and then producing an autonomous or educational communication. But this critical perception of communication is absent in the teachers speech, even considering their good intentions. And these contradictory aspects, if we view conflict as positive, can yield good dialogues in order to recognize the distances between thinking and doing. One of these distances are the deficient, or even absent, process of training the teachers who participate in the specific activities of the macro field Communication and Use of Media.

Another possible consideration relates to teachers broader perception of educational radio. Is this perception tied to a negative interpretation of the classroom or even the school? Could the noticed absence of the teachers on the processes involving the school radio be strengthening this negative understanding? With the effective participation of teachers in the activities of school radio, could one expect a reorientation of this perception? Or a deepening? How to work the perception of educational radio and learning in the perspective of articulation between the micro and macro scopes of these processes? Challenges for further analysis. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Baccega, M. A. (Ed.) (2002). *Gestão de processos comunicacionais*. São Paulo: Atlas.

Eco, U. (1991). *O superhomem de massa*. S. Paulo: Perspectiva.

- Freinet, C. (1974). *O jornal escolar*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Freire, P. (1979). *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Kaplún, M. (1999). *Producción de programas de rádio. El guión - la realización*. Quito: Ciespal Ediciones.
- Martin-Barbero, J. (2008). *Dos meios às mediações*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Monarcha, C. (2009). *Brasil arcaico, escola nova*. São Paulo: Unesp.
- Pereira, L. (2011). *Concepções de literacia digital nas políticas públicas – estudo a partir do Plano Tecnológico da Educação*. PhD Dissertation, University of Minho, Braga, Portugal. Retrieved from <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/19825/1/Lu%C3%ADs%20Miguel%20Gon%C7alves%20Pereira.pdf>
- Pinto, M. (2003). Correntes da educação para os media em Portugal: retrospectiva e horizontes em tempos de mudança. *Revista Iberoamericana de Educación*, 32.
- Pinto, M., Pereira, S., Pereira, L. & Ferreira, T. (2011). *Educação para os Media em Portugal: experiências, actores e contextos*. Lisboa: Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- Prado, M. (2012). *História do rádio no Brasil*. Livros de Safra.
- Roquette-Pinto, E. (1926). Rádio e educação do Brasil. *Revista Electron – Revista da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro*, 1(06).
- Sampaio, A. L., Patrício, E. & Campos, T. (Eds.) (2012). *Sintonia Infância: uma trajetória de comunicação para a garantia dos direitos infantojuvenis*. Fortaleza: Gráfica LCR.
- Soares, I. (1999). Comunicação/Educação: a emergência de um novo campo e o perfil dos profissionais. *Contato: Revista Brasileira de Comunicação, Arte e Educação*, 1(2), 5-75.
- Soares, I. (2001). *Caminhos da educomunicação*. São Paulo: Editora Salesiana.
- Unesco (2011). *Media and information literacy: curriculum for teachers*, Paris: Unesco.
- Vivarta, V. (Ed.) (2000). *Os jovens na mídia*, Pesquisa ANDI/IAS/Unesco. Brasília, ANDI Agência de Notícias dos Direitos da Infância: Instituto Airton Senna/Unesco. Série Mobilização Social.

OTHER REFERENCES

- Ministério da Educação (2011). Secretaria de Educação Básica. *Passo a Passo do Programa Mais Educação*. Brasília.
- Ministério da Educação (2012). *Caderno Pedagógico 9 – Comunicação e Uso de Mídias*. Série Cadernos Pedagógicos do Programa Mais Educação. Brasília.
- Ministério da Educação (2013a). *Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Ministério da Educação (2013b). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – *Taxa de Rendimento, Brasil*.

Patrício, E. (2015, setembro). O rádio educativo na percepção de professores de educação básica - O caso rádio escolar do Programa Mais Educação. Comunicação apresentada no XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Rio de Janeiro.

BIOGRAPHICAL NOTE

Edgard Patrício is a Journalism and Communication professor at both graduate and undergraduate programmes at Federal University of Ceará, Brazil. He holds a PhD in Education from Federal University of Ceará and an undergraduate degree in technology and data processing. Currently heading university extension programmes in Communication and Public Policies he is also a volunteer at the non-governmental organization, Catavento - Communication and Education. Member of the managing board of ANDI Brasil network - Children and Adolescent Rights Communication.

Email: edgard@ufc.br

Universidade Federal do Ceará, Av. da Universidade, 2853 - Benfica
Fortaleza - CE, 60020-181, Brasil

* **Submitted: 14-03-2016**

* **Accepted: 14-04-2016**

FINANCIAMENTO DO SERVIÇOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSÃO E O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Pauline Trouillard

Resumo

Um protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão, relativo à radiodifusão pública, determina que os estados-membros são livres para financiar o serviço público de radiodifusão, desde que não afete a concorrência na União Europeia a um nível contrário ao interesse comum. Como resultado dessa condição, a Comissão Europeia realiza um teste de proporcionalidade para verificar se não existe compensação excessiva ou efeitos desproporcionais do financiamento público. Fá-lo, no entanto, adotando um controle global que considera todos os programas da emissora pública como parte da missão de serviço público. Tal controle é problemático porque não tem em conta a distinção entre serviços comerciais e programas de serviço público, nem a qualidade real dos programas. A Comissão concentra o seu controle sobre o mercado publicitário, certificando-se de que os organismos públicos de radiodifusão não aproveitam o financiamento público para reduzir o preço das taxas de publicidade. A liberdade de que as emissoras públicas usufruem para disponibilizar quaisquer tipos de programas, desde que respeitem o mercado publicitário, revelou ser contrária ao interesse do cidadão.

Palavras-chave

Financiamento do serviços públicos de radiodifusão; direito da União Europeia;
disposições relativas aos auxílios estatais; conteúdo do programa

INTRODUÇÃO

O “protocolo relativo ao serviço público de radiodifusão (SPR) dos estados-membros”, anexo ao Tratado de Amesterdão de 1997, refere que o sistema de radiodifusão dos estados-membros está diretamente relacionado com as necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade e com a necessidade de preservar o pluralismo da imprensa. De facto, inúmeros autores destacam a importância da radiodifusão para a implementação da democracia e ainda a importância para a defesa dos direitos dos cidadãos (Murdock, 1999). Sobre esta particular qualidade de serviço público de radiodifusão, refere-se no documento que os estados-membros são livres para conferir, definir e organizar o serviço público de radiodifusão e financiá-lo em conformidade. Legítima-se, assim, o financiamento público de radiodifusão, num contexto europeu em que auxílios estatais são rigorosamente controlados e vigiados. O Artigo 107 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia estabelece claramente o princípio da incompatibilidade entre tratados e auxílios estatais.

Este protocolo parece, porém, refletir um consenso político sobre a importância para os estados-membros de financiar livremente as suas emissoras públicas e especialmente para escolher o tipo de financiamento. Como afirmado pela Comissão, na sua

comunicação sobre a aplicação das regras sobre auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão, os regimes de financiamento podem ser divididos em duas amplas categorias: financiamento único e duplo-financiamento. O financiamento único refere-se a sistemas em que a radiodifusão de serviço público é financiada apenas por fundos públicos, principalmente a taxa de radiodifusão. O duplo financiamento refere-se a sistemas em que o SPR é financiado por fundos públicos e pelas receitas de publicidade comercial. (Comissão Europeia, 2009). Estes textos destinaram-se a responder às emissoras privadas, que argumentavam que o duplo financiamento estava a gerar uma infração à concorrência, porque o financiamento público garantia que a emissora pública podia propor alguns preços mais baixos no mercado de publicidade. A Alemanha, em particular, estava preocupada com a possibilidade de manter o financiamento do serviço público de radiodifusão, com um “duplo financiamento”. O protocolo permitiu à Comissão afirmar que não tinha, por princípio, objeção à escolha de financiamento público pelos estados-membros.

Apesar da admissibilidade geral de financiamento público, os estados-membros ainda necessitam de respeitar algumas regras fundamentais do Tratado, como o respeito pela missão de Serviço Público e pela proporcionalidade do financiamento. O Protocolo de Amesterdão refere que os estados-membros têm que definir e fazer cumprir a missão de serviço público quando concedem financiamento a empresas do serviço público de radiodifusão e não devem, nesse esforço, interferir nas condições comerciais e concorrenciais pondo em causa o interesse comum; esta última condição tem sido incorporada nos critérios da proporcionalidade pela Comissão (Comissão Europeia, 2009, Ponto 38).

Relativamente aos critérios da proporcionalidade, a Comissão requer um teste para saber se o financiamento estatal se justifica em termos de obrigações de serviço público e para verificar se não há sobrecompensação ou efeitos desproporcionados de financiamentos públicos (Comissão Europeia, 2009, ponto 40). Este controlo deve levantar a questão da demarcação, muitas vezes turva, entre operações comerciais e serviços públicos de radiodifusão (Craufurd-Smith, 2001, p 5) mas, especialmente, da delimitação da missão de serviço público mesmo no interior dos conteúdos programáticos do próprio serviço público de radiodifusão.

Este artigo tenta compreender como a Comissão exerce o controlo sobre o financiamento de proporcionalidade, quando tem de respeitar a liberdade dos estados-membros, e como garante que o financiamento público ajuda realmente a implementar “necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade”, como indicado no protocolo. Apresentaremos, primeiro, a necessidade de financiamento público para assegurar a liberdade das empresas de serviço público de radiodifusão relativamente ao mercado (1). Iremos, depois, considerar a definição da missão de serviço público, quer pelos Estados quer pela legislação europeia. Iremos ver que a Comissão permite uma definição muito ampla da missão do serviço público e discutir os efeitos de um ligeiro controlo desta definição (2). Isto permite que as empresas de serviço público de radiodifusão financiem programas que se aproximam de programas comerciais (3). Iremos apontar métodos da Comissão para controlar a proporcionalidade do financiamento público e mostrar que se focam mais no mercado do que no interesse público (4).

O FINANCIAMENTO PÚBLICO, UMA NECESSIDADE PARA GARANTIR A INDEPENDÊNCIA DOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSÃO FACE AO MERCADO

O valor comercial de radiodifusão não é discutível, como afirmado pelo Tribunal de Justiça em *Sacchi* (Caso 155/73 *Sacchi* [1974] E.C.R. 409) e está abrangido pelo artigo 107 do TFUE. No entanto, no caso *Veronica*, o Tribunal havia indicado que os “objetivos da política cultural são objetivos relativos ao interesse público que um Estado-membro pode exercer legitimamente através da formulação de estatutos dos próprios organismos de radiodifusão de forma adequada” e que “as disposições dos tratados sobre a livre circulação de capitais e a liberdade de prestação de serviços devem ser interpretadas como não impedindo a legislação deste tipo” (Caso C-148/91 *Rec Veronica Omroep Organisatie*, [1993]).

Na sua “resolução sobre o papel do serviço público de radiodifusão numa sociedade multimédia”, o Parlamento Europeu também enfatiza a importância do financiamento público para o serviço público de radiodifusão e vai mais longe do que a Comissão “ao chamar os estados-membros para garantir financiamento consistente, estável e realista para as empresas do SPR, assegurando a sua viabilidade e sobrevivência num mercado competitivo, sem total dependência de receitas de publicidade e permitindo-lhes cumprir as suas obrigações de serviço público” (Parlamento Europeu, 1996, ponto 39).

De acordo com esses textos, o financiamento público parece ser a normalidade, uma necessidade para a radiodifusão pública não depender de anúncios privados. Esta condição foi colocada por vários autores que se referem ao impacto negativo que a publicidade pode ter sobre a programação. Serge Regourd explica que ao procurar a maior audiência para atrair mais publicidade, a televisão privada apresenta uma uniformidade de programas padronizados (Regourd, 1989, p. 365)¹. Pierre Bourdieu, no seu livro *Sur la télévision*, já tinha dito que:

Impulsionadas pela concorrência e pela share de mercado, as empresas de radiodifusão usam cada vez mais os velhos hábitos da imprensa sensacionalista, dando maior importância, se não toda, a diversos factos, isto é, referentes a tudo o que possa satisfazer a pura curiosidade sem solicitar nenhuma competência em particular, principalmente política. (Bourdieu, 1996, p. 58)

Uma frase de Patrick LeLay, ex-presidente da emissora privada francesa TF1, tornou-se realmente famosa por mostrar, de forma clara, a ligação entre a publicidade e a programação de um canal: “os nossos programas têm vocação para tornar o cérebro dos espectadores disponíveis; isto significa entretê-los, distraí-los, a fim de os prepararmos para as mensagens de publicidade. O que nós vendemos à Coca-Cola é tempo de disponibilidade do cérebro humano” (Le Lay, 2004).

¹ “Em jogo permanente com o risco de uniformidade e padronização, a televisão pública assume uma lógica de alcance de uma maior diversidade de públicos com as limitações que isso implica em termos de obrigações de serviço público. Essa é a tradução concreta no campo da distinção clássica entre as atividades de maior lucro e atividades de maior popularidade para marcar a especificidade do sector público.” (Regourd, 1989, p. 365)

Tendo em conta a importância que a televisão poderia ter para a formação de opinião, para a inclusão social e para a cidadania parece muito importante não manter os programas dependentes de pressões comerciais promotoras de uma programação de má qualidade.

Deixar o financiamento da radiodifusão dependente da publicidade resultaria numa ausência de debate crítico-racional, que ainda é de suma importância para a democracia (Habermas, 1989, p. 52). Nesta leitura, o mercado é entendido como uma ameaça à vitalidade da esfera pública; no mercado as pessoas procuram o seu interesse privado, enquanto na esfera pública, elas procuram direcionar as suas ações para encontrar a escolha certa por relação com o bem comum (Garhnam, 2000, p. 176). Garhnam, apoiado na teoria da esfera pública de Habermas, afirma que a força do serviço público de radiodifusão é que “(a) pressupõe e tenta desenvolver na sua prática num conjunto de relações sociais que são distintamente políticas e não económicas e, (b) ao mesmo tempo, tenta isolar-se do controlo pelo Estado, ao contrário do, e isto é muitas vezes esquecido, controlo político” (Garhnam citado em Ramsey, 2010, p. 3).

Se o financiamento público deste sector pode ser explicado pelos aspetos sociológicos e goza, por isso, de uma admissibilidade generalizada no contexto europeu, ainda tem que seguir algumas regras fundamentais do Tratado, como o respeito pela missão do serviço público e pela proporcionalidade do financiamento. Caso contrário, esses financiamentos não seriam considerados como um auxílio de Estado permitido pelo Tratado, mas antes como auxílios estatais banidos pelo artigo 107§1 TFEU (Bartosch, 1999, p. 198; Craufurd-Smith, 2001, p. 5). Isso implica uma definição clara da missão de serviço público.

UM CONTROLO MUITO LEVE DA MISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO PELA COMISSÃO

De acordo com o Protocolo de Amesterdão, é da competência do estado-membro conferir a missão do serviço público aos organismos públicos de radiodifusão. Os estados-membro são *a priori* livres para definir a missão que as emissoras têm. Na sua comunicação sobre o financiamento público de radiodifusão, a Comissão afirma que “não cabe à Comissão decidir se um programa é um serviço de interesse económico geral, nem questionar a natureza ou a qualidade de um determinado produto”.

Os mesmos princípios foram adotados anteriormente para serviços de interesse económico geral. Na sua comunicação sobre serviços de interesse geral na Europa, a Comissão declarou que a determinação dos serviços de interesse geral seria deixada aos estados-membros, que seriam apenas sujeitos à verificação de compatibilidade com o “Compromisso Europeu” (Comissão Europeia, 2000).

Nas fases iniciais de liberalização, o Tribunal parecia contar com a interpretação dos tribunais nacionais sobre a sua legislação aplicável para interpretar o artigo 86§2 (Case 127/73, BRT v.SABAM and NV Fonoir [1974] E.C.R. 313, Kovar, 1996). Isto resultou da ausência de um mandato claro ou da base jurídica para desenvolver uma definição comum do serviço público (Karpenschif, 2008, p. 60). Isso também pode ser entendido com base na filosofia política: “a União Europeia é lei sem Estado, enquanto que o

serviço público está indissociavelmente ligado à noção de Estado” (Stroffaës citado no *Rapport d’information sur le service public dans le cadre de l’Union européenne*, 1995). O Tribunal ainda nota, em 2005, que “os estados-membros têm ampla discricção quanto à definição de serviço de interesse económico geral” (caso T17/02 Fred Olsen c / Comissão, [2005], ponto 216).

No entanto, à medida que se foi construindo jurisprudência, a vontade do Tribunal parece ter-se tornado menos dependente do quadro jurídico nacional, começando a verificar de forma mais enérgica o respeito do sentido dos Tratados. Cabe à Comissão, com base no artigo 106§3 do TFUE, garantir que o artigo 86 é aplicado corretamente, sem abuso por parte dos estados-membros. Para realizar esse controlo, é necessário avaliar se a definição dada pelo estado-membro não é muito ampla. Segundo Karpenschif, o “pragmatismo e o efeito de vasos comunicantes foram as razões pelas quais a Comissão decidiu enfrentar esta questão” (Karpenschif, 2008, p. 65).

Com consequências no sector da radiodifusão, a Comissão declarou nas “Novas Decisões da BBC” ter jurisdição competente para garantir a verificação de que a missão de serviço público, conforme definido pelos estados-membros, recai sobre o conceito de serviço de interesse económico geral tal qual descrito no artigo 86§2 (decisão da Comissão, de 29 de setembro, [1999] caso NN 88/98, BBC News 24, [2000] O.J. C78/6 (a “BBC News 24 Decision”)). Numa sentença de 1991, o tribunal de primeira instância dos estados-membros afirmou, por exemplo, que a publicação de uma revista criada para apresentar a programação não tem qualquer afinidade com a missão pública do serviço especial RTE e, como tal, não poderia ser paga com financiamento do Estado (caso 1 68-69 RTE c / Comissão, 10 de julho de 1991).

No entanto, só em caso de manifesto de erro de apreciação é que a Comissão e o Tribunal podem censurar um Estado-membro (caso T106/95 FFSA c / Comissão de 27 de fevereiro de 1997).

Mais tarde, na sua comunicação sobre o financiamento público de radiodifusão, a Comissão afirma explicitamente que o controle se deve limitar a um manifesto erro de apreciação (Comissão Europeia, 2009, ponto 48). O manifesto erro de apreciação significa que o Tribunal e a Comissão não cedem o direito de controlar as atividades que recaem ou não recaem sob a missão de serviço público. Isso significa que as entidades públicas ainda estão livres para determinar a competência da emissora pública, mas são submetidas a novas obrigações de transparência e, em particular, à auto-imposição de uma missão para os Serviços Públicos de Radiodifusão. A Comissão nota, no entanto, que “a definição da missão de serviço público seria, no entanto, um manifesto de erro se nele fossem incluídas as atividades que não podem ser razoavelmente consideradas – na formulação do protocolo de Amesterdão – no espectro das necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade”. Na sequência desta definição de manifesto erro, uma definição comum de radiodifusão de serviço público, baseada no protocolo de Amesterdão, está já descrita (Carro-Marina, 1997), mesmo que esta seja de forma não direta (Holmes, 2004)².

² “A Comissão enfatiza apenas o direito de controlar a definição das margens do conceito de radiodifusão pública, tentando prevenir interpretações abusivas que não podem, de forma credível, ser associadas às necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade.” (Holmes, 2004)

A Comissão não parece, assim, ver com olhar benevolente atividades que estejam para além das tais “necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade”. Em todo o caso, o que diz sobre o tema envolve ainda um carácter contraditório. Por um lado, alega que é do interesse dos Estados-membro ser tão preciso quanto possível na definição das obrigações impostas ao serviço público; caso contrário não seria capaz de conceder qualquer isenção ao abrigo do artigo 86(2) (Comissão Europeia, 2009, ponto 46).

Por outro lado, argumenta o seguinte: “ao mesmo tempo, dada a natureza específica do sector e a necessidade de salvaguardar a independência editorial dos serviços públicos de radiodifusão, uma definição qualitativa, confiando a um determinado organismo de radiodifusão a obrigação de fornecer uma ampla gama de programação e uma oferta de radiodifusão equilibrada e variada é geralmente considerada, tendo em conta as disposições interpretativas do protocolo de Amesterdão, legitimado nos termos do artigo 86. 2” (Comissão Europeia, 2009, ponto 47).

Portanto, a Comissão aceita conviver com alguma indeterminação na questão da missão do serviço público, por parte dos estados-membros. Isto pode explicar-se porque estão em jogo valores culturais e de entretenimento do sector audiovisual, abrindo espaço a apreciações mais qualitativas do que quantitativas. Anota-se, em todo o caso, um comportamento aparentemente paradoxal. A definição dificilmente poderia ser precisa a partir do momento em que se cinge a uma generalidade global que inclui apenas a necessidade de uma programação generalista com conteúdo variado e equilibrado. Esta definição global levanta ainda a questão do estatuto dos programas de entretenimento e de programas que também podem estar disponíveis em canais comerciais. O Tribunal de Primeira Instância responde a esta dúvida dizendo que “a legitimidade de uma missão de serviço público tão amplamente definida repousa sobre os requisitos qualitativos para os serviços oferecidos por um organismo de radiodifusão de serviço público”.

Isso significa que qualquer que seja a natureza dos programas: informativos, educativos, desportivos, cinematográficos, ou outros, são os critérios qualitativos que os distinguem dos programas oferecidos pelos operadores privados. O facto de esses mesmos programas serem igualmente difundidos pela radiodifusão privada não é problemático, visto que os emissores públicos podem ser vistos como criadores de uma “referência” para a oferta global, ajudando a manter altos padrões de qualidade em todos os canais (Craufurd-Smith, 2001, p. 16). Com efeito, estes critérios qualitativos são a justificação para a existência de operadores de radiodifusão enquanto serviços de interesse económico geral (SIEG) no sector audiovisual nacional. “Não há razão para um SIEG amplamente definido que sacrifica o cumprimento desses requisitos qualitativos para adotar a conduta de um operador comercial de radiodifusão” (T-442/03, SIC / Comissão, n. 211).

Esta definição parece responder a uma conceção ampla do serviço público de radiodifusão, muito mais ampla do que o modelo de ‘falha de mercado’ defendido por alguns autores. Este modelo foi primeiro destacado por A. Peacock no seu relatório sobre o futuro da BBC, em 1986. Para este liberal, próximo de Margaret Thatcher, a intervenção pública no sector da radiodifusão só poderia ser legitimada se fosse para preencher a

lacuna deixada pelos operadores privados no mercado. Isto significava que os canais públicos não deveriam propor os mesmos programas que os organismos privados, mesmo se o nível de qualidade fosse diferente. Este modelo foi contestado por autores que defendiam para a radiodifusão pública um território de atuação muito para lá da estreita faixa da 'falha do mercado' que, em sua opinião, limitaria os canais públicos a um gueto, fornecendo programas muito elitistas e deixando de parte as necessidades da maioria da população. De acordo com estes autores, dado o impacto da radiodifusão na mentalidade de um país, a definição dos objetivos deste meio não pode ser deixada ao mercado.

O que se verificou, contudo, foi que a concorrência com os operadores comerciais levou os organismos de radiodifusão de serviço público a adotar códigos de comportamento do sector privado (Albarède, 2013, p. 40).

A CONVERGÊNCIA ENTRE EMISSORAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Para verificar esta afirmação, iniciou-se uma breve comparação entre a programação pública e a privada na televisão francesa, com base numa análise sociológica da TV³. Numerosos estudos têm vindo a fazer comparações entre a programação televisiva e a programação privada, para descobrir se ainda existem diferenças suficientes para legitimar a existência de canais públicos (ver, por exemplo, Krüger, 1990). São dois os modos mais comuns de operacionalizar estas comparações: observando as grelhas de programação ou analisando o conteúdo dos programas. Neste estudo decidimos fazer uma comparação entre duas programações diferentes no mesmo período do dia. Para isso, usamos a grelha de programação de um canal privado, TF1, e de um canal público, France 2, e colocámo-las numa tabela para poder fazer uma comparação hora a hora das duas programações (excluindo os programas da noite que mudam a cada dia).

A principal diferença entre os dois canais é que enquanto a programação da TF1 durante um dia é composta principalmente por ficção americana (43,2%), a programação de France 2 é composta principalmente por magazines (50%). Por exemplo, os três principais programas da tarde são ficções americanas na TF1, enquanto na France 2 são magazines.

Alguns autores colocam em questão esta classificação por géneros de programas, devido à heterogeneidade dos critérios utilizados pelos canais para as classificar (Brachet, 2005). Esta classificação depende de dois parâmetros antagónicos: a vontade do produtor e os entendimentos dos telespectadores (Jost e Leclerc, 1994, 53). Por exemplo, nos magazines, a France 2 inclui um *talk show* sobre a vida quotidiana, outro sobre questões pessoais e um outro mais próximo de um documentário. Mesmo se os três programas são classificados como magazines pelos canais, os telespectadores não os percebem da mesma forma. Esta tendência da televisão para misturar géneros e registos leva, de acordo com F. Lahire, a uma interferência entre culturas legítimas e ilegítimas. Por exemplo, um programa poderia apontar para a instrução dos espectadores, enquanto outros são puramente de entretenimento. Como resultado, não é possível

³ Estudo a ser continuado na televisão italiana e do Reino Unido.

afirmar que a emissora pública *France Television* propõe uma melhor programação do TF1 apenas porque propõe magazines e não ficção.

Faria, então, sentido fazer uma análise mais detalhada sobre o conteúdo desse programa. Berelson redefiniu a análise de conteúdo como “uma técnica de investigação para a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” (Berelson, 1952, p. 18). O método sistemático opõe-se ao impressionista (Lasswell, 1942, p. 15). Ao usar o método impressionista, indivíduos caracterizam o conteúdo sem especificar os critérios que são usados, enquanto procedimentos sistemáticos são usados para fazer com que os critérios de julgamento sejam tão explícitos quanto possível. A análise sistemática do conteúdo tenta mostrar objetivamente a natureza e a força relativa dos estímulos aplicados nos leitores ou ouvintes (Lasswell, 1942, 15). A dificuldade deste método está evidentemente no design de codificação das categorias preliminares com base no qual será operacionalizada a observação (Franzosi, 2008). Devem ser concebidos tendo em conta as necessidades específicas de investigação, mas a razão mais comum dada para a escolha de um esquema de codificação específica é o seu uso em pesquisas anteriores (Berelson, 1952).

Decidimos começar a nossa análise por um género facilmente identificado: os jogos de quizz.

Os jogos representam 29,1% de uma programação do quotidiano na France 2 e 21,4% em TF1 (excluindo a programação da noite), mas eles deveriam ser qualitativamente diferentes nas emissoras pública e privada. De acordo com a autoridade reguladora francesa, a principal diferença é que enquanto o sector privado atrai espectadores e jogadores com grandes quantidades de dinheiro, é suposto o sector público depender dos conhecimentos dos jogadores (Carta do CSA, 2008, p. 214). A fim de projetar as categorias de codificação, contamos com os critérios enfatizados pela autoridade reguladora, tendo em conta a importância dada ao dinheiro em jogo, bem como os conhecimentos dos jogadores.

Numa análise sociológica de um jogo na France 2, *Mot de passe*, contamos o número de vezes que o apresentador faz referência à quantidade de dinheiro que os candidatos podem ganhar. Durante os 30 minutos do programa, os 20.000 euros que o candidato pode ganhar são referidos 12 vezes, uma vez a cada 2-3 minutos. As regras do jogo são explicadas depois de quatro minutos (de 30 minutos) dos programas, durante 20 segundos. O jogo em questão é sempre interrompido por alguns comentários dos convidados, que nos fazem pensar que o conhecimento dos jogadores não é o mais importante, ao contrário do que afirma o CSA.

No jogo seguinte da programação, *N'oubliez pas les paroles*, o apresentador também destaca a importante quantidade de dinheiro que os candidatos podem ganhar, no início de cada jogo. Esta quantidade de dinheiro está ligada à capacidade do jogador para responder às questões de karaoke. Durante o jogo, o apresentador refere quatro vezes a quantidade de dinheiro que o jogador poderia ganhar. O ênfase é posto na personalidade dos jogadores; muitas perguntas são feitas aos concorrentes sobre a sua vida, sendo o jogo sempre interrompido por comentários.

Enquanto isso, no canal privado TF1 foram realizados os jogos *Une famille en Or* e *Le juste prix*, cujo objetivo era claramente ganhar a maior quantidade de dinheiro possível.

A análise de conteúdo para estes jogos não resultou numa diferença real entre os programas da emissora pública e aqueles da emissora privada.

O Ponto 53 da Comunicação da Comissão refere que “não cabe à Comissão decidir sobre o cumprimento das normas de qualidade; deve ser capaz de confiar numa supervisão adequada dos estados-membros do cumprimento, pela emissora nacional, da sua missão de serviço público, incluindo os padrões qualitativos estabelecidos no mandato”. (Comissão Europeia, 2009).

Mas e se a autoridade em quem se confia para a função de supervisionar os padrões de qualidade não cumprir com sua missão, como acontece na França e na Itália? (Trouillard, 2016). Que outra autoridade, para além da Comissão, poderia controlar o respeito pelas normas de qualidade? E se não foi respeitado o padrão de qualidade, será o financiamento público ainda legítimo?

Numa das suas decisões a Comissão valida a definição feita pela França na sua lei das atribuições de serviço público, mesmo que esta definição seja muito ampla (ponto 56); a Comissão afirma que a definição é mais precisa, citando a “expressão pluralista das diferentes tendências de pensamentos e opiniões, independência e pluralismo da informação, adaptação às mudanças tecnológicas...” mas não destaca o facto de que a TF1 tem também de respeitar todas estas “missões de serviço público” apesar de não beneficiar de qualquer financiamento público para o fazer.

UM CONTROLO DA COMISSÃO COM FOCO NO MERCADO, EM VEZ DE NO INTERESSE PÚBLICO

A Comissão afirma, na sua comunicação, que não tem “nenhuma objeção, em princípio, à escolha de um regime duplo de financiamento, em vez de um regime único de financiamento” (ponto 57). Esta formulação implica que o financiamento único é o “financiamento normal” e o duplo financiamento é um financiamento apenas aceite pela Comissão, o que cria dúvida. Na frase da Comissão, parece que o duplo financiamento poderia ser um problema, ao contrário do financiamento único, que é um financiamento estatal. No entanto, nos princípios da União Europeia e em virtude da proibição de auxílios do Estado, é o financiamento público que se torna problemático e não o privado que é considerado como a norma. Como consequência, à luz do artigo 106§2, o financiamento público só pode ser justificado pela missão específica conferida pelo Estado a uma empresa. O financiamento único significaria, portanto, que cada programa de uma emissora pública é um programa de serviço público que é diretamente “relacionado com as necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade e com a necessidade de preservar o pluralismo dos média”. Pelo contrário, o financiamento publicitário permite que os canais públicos legitimem os programas comerciais que não correspondem aos critérios de atribuições de serviço público (Regourd, 2008, p. 112). Mesmo que o critério da proporcionalidade seja muito difícil de encontrar e impossível de se verificar e mesmo com o duplo financiamento, isso iria legitimar uma zona cinzenta entre

o programa de serviço público e o programa comercial difundido pelos canais públicos (Regourd, 2008, p. 113).

O segundo problema refere-se a critérios de cálculo adotados pela Comissão para verificar se a proporcionalidade é respeitada. A. F. Bavasso declara em 2002 que, “a Comissão prometeu ser vigilante em relação às distorções que podem ocorrer como consequência da (ou que simplesmente são facilitadas pela) existência de financiamento estatal e que não são necessários para a realização da missão de serviço público” (Bavasso, 2002, p. 340). No entanto, mais uma vez, poderemos duvidar se é o caso. A Comissão adota um critério muito largo e impreciso para verificar se o financiamento público é proporcional à missão de serviço público. Por exemplo, na decisão da sua Comissão de 10 de dezembro de 2003 no auxílio estatal concedido pela França a France 2 e France 3, a Comissão afirma que França 2 e França 3 dão continuidade tanto a uma atividade de serviço público como a atividades comerciais, dentro de casa ou através de subsidiárias. Somente o custo da atividade de serviço público dos canais, que inclui todos os custos necessários para fazer e transmitir seus programas, é elegível para a compensação financeira do estado (Decisão da Comissão de 10 de dezembro de 2003 no auxílio estatal concedido pela França à France 2 e France 3, JOUE, 12/08/2004, L361/21).

Devido a uma incapacidade de medir exatamente o custo da missão de serviço público, a Comissão adota um modo de cálculo global que inclui todos os programas difundidos pelos canais públicos franceses. O mesmo raciocínio é usado na Comissão que se recusa a fazer uma diferença entre programas comerciais e “programas de serviço público”, que na verdade, seria muito difícil de se fazer. Como consequência, o custo da missão de serviço público baseia-se numa simples subtração entre receitas comerciais e custos totais dos canais públicos (Tabela 4 da decisão).

Parece que este modo de cálculo é inspirado pelo Protocolo de Amesterdão. Este Protocolo fala sobre uma missão de serviço público, em vez de “obrigações de serviço público” ou mesmo “serviço de interesse económico geral” que é confiado pela emissora pública. A diferença entre as duas expressões poderia ser do que a antiga é uma missão global, enquanto que a última é específica e precisa. Mas porquê, nesse caso, favorecer o financiamento único ao invés do duplo financiamento?

Por um lado, conforme explicado na introdução, a preferência pelo financiamento único pode ser explicada pelas próprias características do setor: financiamento público permite que canais públicos possam ser independentes, na sua programação, dos anunciantes. Isto poderia levar a uma deterioração da qualidade de programas e é por isso que o protocolo de Amesterdão protege a possibilidade de financiamento público pelos estados-membros. Mas podemos absolutamente imaginar um sistema em que a maioria do financiamento viria do Estado e uma pequena parte dos anunciantes. Isso não levaria a uma deterioração dos programas, desde que o público de radiodifusão não receba a maioria de seu financiamento pela publicidade.

Por outro lado, o financiamento pelos anunciantes poderia causar prejuízo aos organismos de radiodifusão privados e falsear a concorrência no mercado de publicidade. Este é o argumento usado por locutores privadas quando tentam uma solicitação à

frente da Comissão. Na decisão previamente citada da Comissão, TF1 levantou a questão de que, graças às ajudas recebidas, France 2 e France 3 foram capazes de baixar o preço da taxa de anunciantes, reduzindo conseqüentemente as receitas dos seus concorrentes, que tiveram de se adaptar ao preço mais baixo do mercado.

A Comissão vai verificar no mercado de publicidade, se o financiamento público não provoca qualquer distorção na concorrência. De forma a fazê-lo, usa o ponto de audiência bruta (GRP), que é definido como o número médio de contatos alcançado por uma campanha publicitária num total de 100 pessoas na população-alvo. Na decisão, a Comissão observa que o preço GRP da televisão francesa não é sensivelmente inferior da TF1, então recusa-se a considerar que o financiamento público é contrário aos tratados porque isso não implica a concorrência no mercado de publicidade. Este modo de cálculo para estabelecer se o financiamento público é contrário aos Tratados levanta algumas questões importantes. Levanta a questão da meta e dos objetivos do direito da concorrência como afirmado pelos tratados. Como foi recordado por Prosser, “o chefe, e de acordo com muitos comentadores, o único objetivo para o direito da concorrência é a promoção do bem-estar dos consumidores através da maximização da eficiência” (Prosser, 2004, 18). Como afirmado por Amato, “o que é para ser entendido como eficiente e, portanto, como consistente com o bem-estar dos consumidores é qualquer conduta ou situação que transfere para a melhoria qualitativa do consumidor benefício na manufatura ou na redução de custos, sem dar qualquer espaço para ‘restringir’ mercado” (Amato, 1997, pp. 21-22).

O objetivo principal para o direito da concorrência seria, de acordo com estes autores, a promoção do bem-estar dos consumidores. É, sem dúvida, o paradigma apoiado pela autoridade reguladora britânica OFCOM, que concentrou o seu papel no respeito do direito da concorrência, para favorecer os interesses do cidadão e do consumidor (Lunt & Livingstone, 2012, p. 49). No entanto, Posner, um dos principais representantes da escola de Chicago, reconhece que “eficiência é o objetivo único da lei de anti-confiança, mas concorrência um objetivo intermédio que será sempre perto o suficiente para permitir que o Tribunal não procure mais” (Posner, 2001, p. 29).

Parece que no caso de serviço público de radiodifusão, os Tribunais deveriam ter procurado mais. De facto, controlando apenas se o financiamento público não provoca os princípios de mercado, faz com que a Comissão e o Tribunal promovam um único financiamento, que não se justifica por uma prestação eficiente dos canais públicos. De facto, estas tendem a agir como transmissores comerciais no mercado sem qualquer controlo por parte da Comissão a respeito das suas obrigações.

O financiamento público, que é legítimo na base pela necessidade de os Serviços Públicos de Radiodifusão agirem de forma diferente dos organismos de radiodifusão privados, é usado, em pelo menos dois dos países estudados, França e Itália, para transmitir alguns programas de tendência comercial. No caso de radiodifusão, podemos dizer que o direito da concorrência é respeitado, porque o financiamento público não implica a concorrência no mercado, mas o bem-estar do consumidor não é suficientemente levado em conta. //

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albarède, C. (2013). Les perspectives de renouveau du service public de la radiodiffusion dans le contexte de la radiodiffusion. *Les Enjeux de L'information et de la Communication*, 14(2), p. 39-50.
- Amato, G. (1997). *Antitrust and the bounds of power*. Oxford: Hart Publishing.
- Bartosch, A. (1999). The financing of Public service broadcasting and EC State Law: an interim balance, *European Competition Law Review*, 20(4), 197-204.
- Bavasso, A. F. (2002). Public service broadcasting and state aids rules: between a rock and a hard place. *European Law Review*, 27(3), p. 340-351.
- Berelson, B. (1952) *Content analysis in communication research*. Glencoe. IL: The Free Press.
- Bourdieu, P. (1996) *Sur la télévision*. Paris: Raisons d'Agir.
- Brachet, C. (2005). L'émission de télévision éclatée. Vers la déconstruction d'une évidence. *Communication et Langages*, 1, p 107-115.
- Carro-Marina, M. (1997). La aplicación de la regulación europea sobre ayudas publicas en la financiación de las empresas publicas de Television. El Caso Español. In S. Munoz-Machado (Ed.), *Derecho Europeo del Audiovisual* (pp. 395-442). Madrid: Colección Nova Europa.
- Craufurd-Smith, R. (1998). Getting the measure of public services : community competition rules and public service broadcasting. In E. M. Barendt (Ed.), *The Yearbook of Media and Entertainment Law III* (pp. 147-175). Oxford: Clarendon Press.
- Craufurd-Smith, R. (2001) State support for Public Service Broadcasting: The position under community Law, *Legal issues of economic integration*, 28(1), 3-22.
- Dawes, S. (2014) Broadcasting and the public sphere: problematizing citizens, consumers and neoliberalism, *Media, Culture and Society*, 36(5), 702-719.
- Franzosi, F. (2008) Content analysis: Objective, systematic and quantitative description of content. In R. Franzosi (Ed.), *SAGE benchmarks in social research methods: Content analysis* (pp. 2-43). London, England: Sage.
- Garhnam, N. (2000) The role of the public sphere in the information society. In C. T. Marsden (Ed.), *Regulating the Global Information Society* (pp. 43-66). London: Routledge.
- Habermas, J. (1989) *Structural transformation of the public sphere*. Cambridge: Polity.
- Holmes, J. (2004), European Community law and the cultural aspects of television. In R. Craufurd-Smith (Ed.), *Cultural and European Union Law* (pp. 169-203), Oxford: Oxford University Press.
- Karpenschif, M. (2008). Vers une définition communautaire du service public? *Revue Française de Droit Administratif*, 58.
- Kovar, R. (1996). Droit communautaire et service public: esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée. *RTDE*, 2-3.
- Krüger, U. M. (1990). Télévision publique et privée en Allemagne. Y'a t-il convergence? Analyse des programmes de 1989. *Réseaux*, 9, 271-293.
- Jost, F., Leclerc, G. (1994). *La télévision française au jour le jour*. Paris: Anthropos/INA.
- Lasswell, D. H. (1942). The Politically Significant Content of the Press: Coding Procedures. *Journalism Quarterly*, 19(1), 12-23.

- Le Lay, P. (2004). *Les dirigeants face aux changements*, Paris: Les Editions du Huitième jour.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2012). *Media regulation: Governance and the interests of citizens and consumers*. London: Sage.
- Murdock, G. (1999). Corporate dynamics and broadcasting futures. In H. Mackay & T. O'Sullivan (Eds.), *The Media Reader: Continuity and Transformation* (pp. 28-42). London: Sage.
- Posner, R. (2001). *Antitrust Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prosser, T. (2004). Competition law, citizenship rights and Social solidarity. In T. Prosser (Ed.), *The limits of competition law: Market and public services* (pp. 17-38). Oxford: Oxford Press University.
- Ramsey, P. (2010). Public service broadcasting and the public sphere: Normative arguments from Habermasian theory. *Networking Knowledge: Journal of the MeCCSA Postgraduate Network*, 3(2), 1-11.
- Regourd, S. (1989). La dualité public-privé et le droit de la communication audiovisuelle, *Revue Française de Droit Administratif*, 3(3), 356-371.
- Regourd, S. (2008). *Vers la fin de la télévision publique? Traité de savoir-vivre du service public audiovisuel*. Toulouse: Ed de l'attribut.
- Trouillard, P. (2013). Delle modalita d'organizzazione del controllo dei canali pubblici in Gran Bretagna, Italia e Francia e delle sue conseguenze sull'efficacia del controllo della programmazione. *Rassegna di diritto Pubblico europeo*, 12(2), 85-104.
- Trouillard, P. (2016). L'équilibre légitimité-responsabilité-Pouvoir appliqué aux autorités de régulation. Exemple du secteur de l'audiovisuel en France, Grande-Bretagne et Italie, L'Harmattan [no prelo].

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Comissão Europeia (2000). Communication on Services of General Interest in Europe, OJ, C281/1996.
- Comissão Europeia (2009). Communication on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting, OJ, C257/01.
- Parlamento europeu (1996). Resolution on the Role of Public Service Television in a Multichannel Digital Age, OJ, C320/1996.

NOTA BIOGRÁFICA

Pauline Trouillard é aluna de Doutoramento em Direito Público Comparado na Universidade de Paris 2 - Panthéon-Assas, em França, e na Universidade Federico II, em Nápoles, Itália. Neste momento é estudante visitante no Instituto de Direito Europeu Comparado da Universidade de Oxford e esteve, com o mesmo estatuto, na Universidade Complutense de Madrid, Espanha,

E-mail: paulinetrouillard@gmail.com
CERSA Université Paris 2 Panthéon-Assas
10 rue Thénard
75 005 Paris, França

* Submetido: 12-03-2016

* Aceite: 11-04-2016

FINANCING THE PUBLIC SERVICE BROADCASTING UNDER EUROPEAN UNION LAW

Pauline Trouillard

Abstract

A protocol annexed to the Amsterdam Treaty, regarding public broadcasting in member states, provides that member states are free to fund public service broadcasting as far as it does not affect competition in the European Union to an extent which would be contrary to the common interest. As a result of this condition, the European Commission carries out a proportionality test to check if there is no overcompensation or disproportionate effects of public funding. It nonetheless does so by adopting a global control which considers all public broadcaster programmes as part of the public service remit. Such control is problematic because it does not take into account the distinction between commercial and public service programmes nor the actual quality of programmes. The Commission indeed focuses its control on the advertisement market, making sure that public broadcasters do not take advantage of public funding to lower the price of advertisement rates. The freedom enjoyed by public broadcasters to provide any types of programmes as far as they respect the advertisement market comes out to be contrary to citizen welfare.

Keywords

Public service broadcasting; European Union; State Aid Law; content programmes

INTRODUCTION

The “Protocol on the system of public broadcasting in the member states”, annexed to the Amsterdam Treaty of 1997 states that the system of public broadcasting in the member states is directly related to the democratic, social and cultural needs of each society and to the need to preserve media pluralism. Indeed, numerous authors highlight the importance of broadcasting for the implementation of democracy, and even citizen rights (Murdock, 1999). Regarding this particular quality of public service broadcasting, it provides that the member states are free to confer, define and organise the public service broadcasting and to fund it in consequences. It seems to legitimize the public funding of public broadcasting, in a European context where State aids are strictly controlled and supervised. Article 107 of the treaty on the functioning of European Union provides indeed the principle of incompatibility between treaties and state aids.

This protocol seems to reflect a political consensus on the importance for the member states to finance their public broadcaster freely and especially to choose the type of financing. As stated by the Commission, in its Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting, funding schemes can indeed be divided into two broad categories “single-funding” and “dual-funding”. The single-funding refers to those systems in which public service broadcasting is financed only by public funds,

mostly the license-fee. The dual funding, on the contrary, refers to those systems in which public service broadcasting (PSB) is financed by public funds and revenues from commercial advertisings (European Commission, 2009). These texts aimed to answer to the private broadcasters, which were arguing that dual funding was generating a breach on competition, because the public funding guaranteed the public broadcaster to propose some lower prices in the advertising market. Germany, in particular, was concerned with the possibility to keep on financing the public broadcasting with a “dual-funding”. The protocol allowed the Commission to state that it has no objection in principle to the choice of public funding made by the member states.

In spite of the general admissibility of public financing, the member states still have to respect some fundamental rules of the treaty, as respect of the public service mission and proportionality of the financing. The Amsterdam Protocol states indeed that the Members State have to define and entrust public service remit when they grant funding to the public service broadcasters, and they shall not affect trading conditions and competition in the community to an extent which would be contrary to the common interest; this condition has been assimilated to the criteria of proportionality by the Commission (European Commission, 2009, point 38).

By the proportionality criteria, the Commission implies a test to know whether the State funding is justified in terms of public service obligations and to check if there is no overcompensation or disproportionate effects of public funding (European Commission, 2009, point 40). This control should raise the issue of the demarcation, often blurred, between commercial and public service broadcasters (Craufurd-Smith, 2001, p. 5) but especially of the demarcation of public service mission and commercial programmes even within the programmes of the public service broadcasters.

The whole issue of this article will be to understand how the commission carries on the control on the proportionality funding, when it has to respect the liberty of the member states to fund their public service broadcasters and how to ensure that the public funding will actually help to implement “the democratic, social and cultural needs of each society”, as stated by the protocol. We will first present the necessity of public funding to ensure the freedom of the public service broadcasters regarding the market (1). We will then regard the definition of the public service remit, whether by the States or by the European law. We will see that the Commission allows a very wide definition of the public service remits and effects a very light control of this definition (2). This allows public service broadcasters to fund programmes which draw near to commercial programmes (3). We will point out the commission’s method to control the proportionality of public funding and will show that it focuses more on the market than on public interest (4).

PUBLIC FUNDING, A NECESSITY TO ENSURE THE INDEPENDENCE OF PUBLIC BROADCASTERS VIS-A-VIS THE MARKET

The commercial value of broadcasting is not disputable as stated by the Court of Justice in *Sacchi* (Case 155/73 *Sacchi* [1974] E.C.R. 409), and should fall into article 107

TFEU. However, in the Veronica case, the Court had judged that “the cultural-policy objectives are objectives relating to the public interest that a member state may legitimately pursue by formulating the statutes of his own broadcasting organizations in an appropriate manner” and that “the provisions of the treaties on the free movement of capital and the freedom to provide services must be interpreted as not precluding legislation of this type” (Case C-148/91 Rec Veronica Omroep Organisatie, [1993]). The protocol annexed to the Amsterdam Treaty is nothing more than the inscription in the treaties of the Veronica’s jurisprudence. It establishes a clear link between the public funding of the broadcasters and the respect of democratic, social and cultural needs of the society.

In its “resolution on the role of public service broadcasting in a multi-media society”, the European parliament also emphasizes on the importance of public funding for the Public Service Broadcasting (PSB), and goes further than the Commission, “calling on member states to ensure consistent, stable and realistic funding for PSBs, in order to ensure their viability in a competitive market, but without being entirely dependent on advertising revenue and allowing them to fulfil their public service obligations” (European Parliament, 1996, point 39).

According to these texts, the public funding seems to be the normality, a necessity for public broadcasting not to be dependent on private advertisements. This condition has been put by several authors in literature, when they explain the negative impact advertisings has on the programmes. Serge Regourd explains that seeking for the largest audience to attract more advertisers, the private television presents uniformity and standardized programmes (Regourd, 1989, p. 365)¹. Pierre Bourdieu, in his book *Sur la télévision*, had already put that:

Driven by competition on market shares, broadcasters use more and more the old strings of the sensation-seeking press, giving the first position, when not all place, to the miscellaneous facts, in brief, to everything which can satisfy pure curiosity and do not request particular skills, political in particular. (Bourdieu, 1996, p. 58)

A famous sentence of Patrick Le Lay, president of the French private broadcaster TF1 at the time, was really significant about the link between advertising and programme schedule: “our programmes have vocation to make viewers’ brains available: it means to entertain them, to distract them in order to prepare it for the advertising messages. What we sell to Coca-Cola is brain’s time availability” (Le Lay, 2004).

In the light of the importance the television could have for the formation of an opinion, the principle of inclusion in a society and for citizenship, it seems very important not to keep programmes depending on advertisers which would encourage bad-quality programmes.

¹ “By schematizing it with the risks of uniformity and standardization that it entails, public service television postulates a logic of the greatest diversity of publics with the constraints that it implies in terms of public service obligations. This is indeed the concrete translation in the field considered of the classical distinction between activities of greater profit and activities of greater service allowing to mark the specificity of the public sector” (Regourd, 1989, p. 365)

Leaving the financing of broadcasting to advertisers would result in an absence of critical-rational debate, which is yet of paramount importance to democracy (Habermas, 1989, p. 52). Market is seen as a threat against public sphere: on the market people pursue their own private interest while in the public sphere, they direct their actions towards the will to find the right choice regarding the public good (Gartham, 2000, p. 176). Gartham, based on Habermas' theory of public sphere, states that the strength of public service broadcasting is that "it (a) presupposes and then tries to develop in its practice a set of social relations which are distinctly political rather than economic, and (b) at the same time attempts to insulate itself from control by the state as opposed to, and this is often forgotten, political control" (Gartham quoted in Ramsey, 2010, p. 3).

However, if public funding can be explained in this sector by sociological aspects, and in spite of the general admissibility of public financing, it still has to respect some fundamental rules of the treaty, as respect of the public service mission and proportionality of the financing. Otherwise, these funds wouldn't be considered as a State Aid allowed by the Treaty but as State Aid banned by the article 107§1 TFEU (Bartosch, 1999, p. 198 ; Craufurd-Smith, 2001, p. 5). This implies a clear definition of the public service remit.

A VERY LIGHT CONTROL BY THE COMMISSION OF THE PUBLIC SERVICE REMIT

According to the Amsterdam's protocol, it is on the competence of the member state to confer the public service remit to the public broadcasters. The Member State are *a priori* free to define the mission the broadcasters have to fulfil. In its Communication on financing public broadcasting, the Commission states that "it is not for the Commission to decide whether a programme is a service of general economic interest, nor to question the nature or the quality of a certain product".

Same principles had been adopted earlier for Service of Economic General Interest: in its Communication on Services of General interest in Europe, the Commission stated that the determination of general interest services would be left to the member states, which would be subject only to a check for compatibility with "European Commitment" (European Commission, 2000).

In the early stages of liberalization, the Court seemed to rely on the interpretation by national courts of their applicable legislation to interpret Article 86§2 (Case 127/73, BRT v. SABAM and NV Fonoir [1974] E.C.R. 313; Kovar, 1996). This resulted of the absence of a clear mandate or legal basis to develop a common definition of the public service (Karpenschif, 2008, p. 60). This can also be understood on the basis of political philosophy: "the European Union is law without State, whereas public service are inextricably linked to the notion of State" (Stroffaës quoted in *Rapport d'information sur le service public dans le cadre de l'Union européenne*, 1995). The Court still notes in 2005 that "the Members State have wide discretion as to the definition of Service of Economic General Interest" (Case T17/02 Fred Olsen c/ Commission, [2005], point 216).

However, the Court will in some case law became less reliant on the legal national framework and start checking the respect of the sense of the treaties. It is a matter for the

Commission, on the basis of article 106§3 of the TFEU to ensure that article 86 is properly applied, without abuse from the Members State. In order to perform this control, it is necessary to evaluate if the definition the Members State gave is not too wide. As this French author put it, “pragmatism and spill over effect are the reasons why the Commission decided to tackle this issue” (Karpenschif, 2008, p. 65).

As a consequence on broadcasting sector, the Commission stated in its BBC New Decisions that the jurisdiction is competent to ensure that the public service remit as defined by the Members State falls into the concept of service of general economic interest of article 86§2 (Commission Decision of September 29, [1999] in case NN 88/98, *BBC News 24*, [2000] O.J. C78/6 (the “*BBC News 24 Decision*”). In a 1991 sentence, the Court of first instance states for instance that publication of a magazine created to present the schedule programmes is without any rapport with the special RTE service public remit and as such can't be funded by State funding (Case 1 68-69 RTE c/ Commission, 10 of July of 1991).

However, it is only in case of manifest error of assessment that the Commission and the Court can censor a Member State (Case T106/95 *FFSA c/ Commission of 27 February of 1997*).

Later, in its communication on Financing Public Broadcasting, the Commission states explicitly that control must limit itself to the manifest error of assessment (European Commission, 2009, point 48). Manifest error of assessment means that Court and Commission don't grant themselves the right to control which activities do fall into public service remit, but which don't fall into it. It implies that public entities are still free to determine the remit for the public broadcaster, but are submitted to new transparency obligations, in particular the mission imposed by them to the public broadcaster. The Commission notes however that “the definition of the public service remit would, however, be in manifest error if it included activities that could not reasonably be considered to meet – in the wording of the Amsterdam Protocol – the ‘democratic, social and cultural needs of each society’”. Through this definition of which falls into manifest error, a common definition of public service broadcasting which is based on the Amsterdam Protocol is already outlined (Carro-Marina, 1997), even if this definition is “at the margins” (Holmes, 2004)².

The Commission doesn't seem to be very regarding in regard to the activities which don't fall into “the democratic, social and cultural needs of each society”. On the contrary, in its communication, it appears unclear and even contradictory. It first claims that it is in the interests of member states to be as precise as possible in the definition of the obligations imposed upon public service broadcasters; otherwise it would not be able to grant any exemption under Article 86(2). (European Commission, 2009, point 46). However, later, the Commission states that:

At the same time, given the specific nature of the broadcasting sector, and the need to safeguard the editorial independence of the public service

² “The commission asserts only a right to control the definition of public broadcasting at the margins, guarding against abusive interpretations which cannot credibly be related to the democratic, social, and cultural needs of each society.” (Holmes, 2004)

broadcasters, a qualitative definition entrusting a given broadcaster with the obligation to provide a wide range of programming and a balanced and varied broadcasting offer is generally considered, in view of the interpretative provisions of the Amsterdam Protocol, legitimate under Article 86(2) (point 47).

Therefore, the Commission accepts the indetermination of public service remit as defined by the members state. This can be explained as stated by the cultural and entertaining values of audiovisual sector, which the definition can be subjective because it is qualitative rather than quantitative. All the same, it is paradoxical. The definition could hardly be as precise as possible if it can limit itself to a global definition which only includes the necessity of a widespread programme schedule and a varied and balanced programming. Furthermore, this global definition raises the issue of the status of entertainment programs and programs which can also be available on commercial channels. The Court of First Instance answers this doubt saying that “the legitimacy of such a widely defined public service remit rests upon the qualitative requirements for the services offered by a public service broadcaster”.

It means that whatever the nature of the programmes, news, educational, television games, sports, news, movies, the qualitative criteria is what distinguishes them from the programs offered by the private. The fact that these same programs are also diffused by private broadcasting is not problematic, as public broadcaster can be seen as establishing a ‘benchmark’ regarding the global offer, helping maintaining high standards of quality in all the channels (Craufurd-Smith, 2001, p. 16). Indeed, these qualitative criteria are “the justification for the existence of broadcasting SGEIs in the national audiovisual sector”. There is “no reason for a widely defined broadcasting SGEI which sacrifices compliance with those qualitative requirements in order to adopt the conduct of a commercial operator” (T-442/03, SIC v Commission, paragraph 211).

This definition seems to answer to a broad conception of public service broadcasting, much broader than the market failure model advocated by numerous authors. This model was first highlighted by Peacock in his report on the future of BBC, in 1986. For this liberal, close to Margaret Thatcher, the public intervention would be legitimated in the broadcasting sector only by filling the gap left by private broadcasters on the market. This meant that Public broadcasters shouldn’t propose the same programmes as the private broadcasters, even if the quality level was different. This model was put in question by others authors who claim that Public broadcasting is not about narrow market failure, because it would confine the public broadcasters to a ghetto, providing very elitist programmes and letting apart the popular needs of the majority of the population. According to these authors, given the impact of broadcasting in shaping the mentality of one country, the definition of the aims of this medium can’t be left to the market.

However, the competition with commercial broadcasting led the public service broadcasters to adopt the codes of the private sector (Albarède, 2013, p. 40).

THE CONVERGENCE BETWEEN PUBLIC BROADCASTERS AND PRIVATE BROADCASTERS

In order to verify this assertion we undertook a brief comparison between public programming and private programming in the French television, based on a sociological TV analysis³. Numerous comparative studies have compared public and private TV programming, to find out if there are still enough effective differences to legitimize the existence of public channels (see for instance Krüger, 1990). These studies tend to focus on two main methods – a comparison of the programming schedule and a comparison between the content of programmes. For the purpose of this study we have decided to focus on the comparison between two programming schedules at the same time of the day. In order to do that, we used the very typical programming schedule of one private channel, TF1, and one public channel, France 2, and put them in a tableau to be able to do a hour by hour comparison of the two (excluding the evening programmes which change each day).

The main difference between the two channels is that while TF1 programming schedule during a day is mainly composed by american fiction (43,2%), France 2 programming schedule is mainly composed by magazines (50%). For instance, the three main programmes of the afternoon are american fictions in TF1 while in France 2 they are magazines.

This classification by genres of programmes is questioned by some authors, because of the heterogeneity of the criteria used by the channels to classify them (Brachet, 2005). This classification would depend on two antagonistic things: the willing of the producer and the understandings of the viewers (Jost & Leclerc, 1994, p. 53). For instance, in the magazines, France 2 includes one talk-show about everyday life, one about personal issues, and one documentary-fiction. Even if the three programmes are classified as magazines by the channels, the viewers will not perceive them the same way. This trend of television to mix genres leads, according to F. Lahire, to the jamming of legitimate and illegitimate cultures. For instance, one magazine could aim to instruct the viewers while some others are purely entertainment. As a result, it is not possible to claim that the public broadcaster France Television proposes a better programming than TF1 simply because it presents magazines instead of fiction.

We have also decided to focus our attention on content analysis of the mentioned programmes.

Berelson first defined content analysis as “a research technique for the objective, systematic, and quantitative description of the manifest content of communication” (Berelson, 1952, p. 18). The systematic method is opposed to the impressionistic one (see Lasswell, 1942, p. 15; Leites & De Sola Pools, 1942, p. 2). When using impressionistic method, individuals characterize content without specifying the criteria that they use while systematic procedures are used to make the criteria of judgment as explicit as possible. Systematic content analysis attempts to show objectively the nature and relative strength of the stimuli applied to the readers or the listeners (Lasswell, 1942, p. 15). The

³ Study to be continued for Italy and UK television.

difficulty in this method is evidently to design the preliminary coding categories in which will be fitted the content to analyse (Franzosi, 2008). It must of course be designed given the specific research needs of the investigator, but the most typical reason given for the choice of a specific coding scheme is its use in past research (Berelson, 1952).

We decided to start our analysis by an easily identifiable genre: quizz games. The quizz games represent 29,1% of a day's programming schedule in France 2 and 21,4% in TF1 (excluding the programming of the evening), but they are supposed to be qualitatively different in the public and private broadcasters. According to the French Regulatory Authority, the main difference is that while the private sectors attracts viewers and players with the enticement of big amounts of money, the public sector is supposed to rely on the knowledges of the players. (Lettre du CSA, 2008, p. 214). In order to design the coding categories, we relied on the criteria emphasized by the regulatory authority, taking into account the importance given to the money in the game, as well as the relative knowledge of the players.

In a sociological analysis of a game set in France 2, *Mot de passe*, we counted the number of times the presenter makes references to the amount of money the candidates can win. During the 30 minutes of the programme, the 20 000 euros the candidate can win are mentioned 12 times, once each 2-3 minutes. The playing rules are explained in 20 seconds after 4 minutes (out of 30) of the programme. The proper game is always interrupted by some entertaining commentaries of the guests, which make us think that the knowledge of the players is not the most important thing, contrary to what the CSA claimed.

In the following game of the programming schedule, *N'oubliez pas les paroles*, the presenter also highlights the important amount of money that the candidates can win, at the very beginning of the game. This amount of money is linked to the capacity of the player to answer the karaoke questions. During the game, the presenter makes four references to the amount of money the player could win. Emphasis is put during the game on the personality of the players; a lot of questions are asked to them about their life and the game is always interrupted by commentaries.

In the private channel TF1 the quizz games were *Une famille en Or* and *Le juste prix*, which are clearly geared towards gaining the biggest amount of money. The content analysis for these games didn't result in a real difference between the programmes of the public broadcaster and the ones of the private broadcaster.

Point 53 of the Communication however states that:

it is not for the Commission to judge on the fulfilment of quality standards:
it must be able to rely on appropriate supervision by the Member States of compliance by the broadcaster with its public service remit including the qualitative standards set out in that remit. (European Commission, 2009)

But what if the authority entrusted with the function to supervise the quality standards doesn't comply with its mission, as it is the case in France and Italy? (Trouillard, 2016). Which other authority besides the Commission could control the quality standard? And if the quality standard is not respected, is the public funding still legitimate?

In one of its decisions the Commission validates the definition of public service remit made by France in its law even if this definition is very wide, (point 56) and in a latter point, the Commission asserts that the definition is more precise, quoting the “pluralistic expression of different trends of thoughts and opinions, independence and pluralism of information, adjustment to technological change”, etc., but doesn’t highlight the fact that TF1 also has to respect of all of these “public service tasks” but doesn’t benefit from any public funding to do so.

A CONTROL OF THE COMMISSION FOCUSING ON THE MARKET RATHER THAN ON PUBLIC INTEREST

The Commission states in its communication that it has “no objection in principle to the choice of a dual financing scheme rather than a single funding scheme” (point 57). This formulation implies that single funding is the “normal funding” and dual funding is just accepted by the Commission. In the ruling of the Commission, it seems that dual funding could be a problem, unlike the single funding, which is direct state funding. Yet, in the principles of the European Union, and in virtue of the prohibition of state aids, it is the public funding which is problematic and not the private funding, which is considered as the norm. As a consequence, in the light of article 106§2, public funding can only be justified by a state conferred mission to undertake a specific task. The single funding would therefore mean that each program of the public broadcaster is a public service program which is directly “related to the democratic, social and cultural needs of each society and to the need to preserve media pluralism”. By contrast, it could be said that the advertising funding enables public broadcasters to legitimize the commercial programs which don’t answer the criteria of public service remit (Regourd, 2008, p. 112). Even if the criteria of proportionality is very difficult to meet and impossible to check, even with the dual funding, it would legitimize a grey area between public service program and commercial programs diffused by the public broadcasters (Regourd, 2008, p. 113).

The second problems refers to calculation criteria adopted by the Commission to check if the proportionality is respected. Bavasso states in 2002 that:

the Commission has vowed to be vigilant in relation to distortions which may occur as a consequence of (or which are simply facilitated by) the existence of State funding and which are not necessary for the attainment of the public service mission. (Bavasso, 2002, p. 340)

However, once again, we can doubt it in this the case. The Commission adopts a very large and imprecise criteria to check if the public funding is proportional to the public service remit. For instance, in its Commission decision of 10 December 2003 on State aid implemented by France to France 2 and France 3, the Commission states that:

France 2 and France 3 carry on both a public service activity and commercial activities, either in-house or via subsidiaries. Only the cost of the channels’ public service activity, which includes all the costs necessary for making and

transmitting their programmes, is eligible for financial compensation from the State. (Commission decision of 10 december 2003 on State Aid implemented by France to France 2 and France 3, OJEU, 8/12/2004, L361/21).

Due to an incapacity to measure exactly the cost of the public service remit, the Commission adopts a global calculation mode which includes all the programs diffused by French public broadcasters. The same reasoning is used in the commission refuses to make a difference between commercial programs and “public service programs”, which indeed, would be very difficult to do. As a consequence, the cost of the public service remit is based on a simple subtraction between commercial revenues and total costs of the public broadcasters (Table 4 of the decision).

It seems that this calculation mode is inspired by the Amsterdam Protocol. This protocol talks about a public service mission, rather than “public service obligations” or even “service of economic general interest” the public broadcaster are entrusted by. The difference between the two expressions could be that the former one is a global mission, whereas the latter one is specific and precise. But why, in that case, favoring the single funding rather than the dual funding?

On the one hand, as explained in the introduction, the preference for single funding can be explained by the characteristics of the sector: public funding enables public broadcasters not to be dependent, in their programming, of the advertisers. This could lead to a deterioration of programming quality and that’s why the Amsterdam protocol protects the possibility of public funding by the Members State. But we can totally imagine a system in which the majority of the funding would come from the State and a little part from the advertisers. This wouldn’t lead to a deterioration of the programs as long as the public broadcasting did not get the majority of its funding from advertising.

On the other hand, the funding by the advertisers could cause prejudice to the private broadcasters and distort competition. That is the argument used by the private broadcasters when they intent a request in front of the Commission. In the decision precited of the Commission, TF1 raised the issue that thanks to the aids received, France 2 and France 3 were able to lower the price of advertising, reducing as a consequence the revenues of their competitors, which were forced to adjust. The Commission decided to check the possibility of a state induced market distortion and in order to do that it used the gross rating point (GRP), which is defined as the average number of contacts achieved by an advertising campaign out of 100 people in the target population. In the ensuing decision, the Commission notes that the GRP price of France Television is not significantly inferior to TF1’s so it refused to consider that public funding is contrary to the treaties because it doesn’t entail the competition in the advertising market. This calculation mode to establish if public funding is contrary to the Treaties raises some important issues. It raises the issue of the goal and the aims of competition law as stated by the treaties. As recalled by Prosser, “the chief, and according to many commentators, the only goal for competition law is the promotion of consumer welfare through maximising efficiency” (Prosser, 2004, p. 18). Amato ads:

what is to be understood as efficient and hence as consistent with consumer welfare is any conduct or situation that transfers to the consumer's benefit qualitative improvements in manufactures or in costs reduction, without giving anyone room to "restrict" the market. (Amato, 1997, pp. 21-22)

The main goal for competition law would according to these authors be the promotion of consumer welfare. It is, without doubt, the paradigm supported by the British regulatory authority, Ofcom, which has focused its role on the respect of competition law, to further the interests of the citizen and the consumer (Lunt & Livingstone, 2012, p. 49). However, Posner, one of the main representatives of the Chicago School recognizes that "efficiency is the sole objective of antitrust law, but competition a mediate goal that will often be close enough to allow the Court to look no further" (Posner, 2001, p. 29).

It seems that in the case of public service broadcasting, the Courts should have looked further. Indeed, simply controlling if the public funding doesn't entail the market principles makes the Commission and the Courts show preference for a single type of funding, which is not justified by an efficient delivery of the public broadcasters. Indeed, these tend to act as commercial broadcasters in the market without any control by the Commission or respect for their obligations.

Public funding, which bases its legitimacy on the necessity for public broadcasters to act differently from the private broadcasters is used, at least in two of the studied countries, France and Italy, to broadcast some commercial-tendency programs. In the broadcasting case, we could say that the competition law is respected, because the public funding doesn't entail the competition in the market, but the consumer's welfare is not taken into account. //

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Albarède, C. (2013). Les perspectives de renouveau du service public de la radiodiffusion dans le contexte de la radiodiffusion, *Les enjeux de l'information et de la communication*, 14(2), 39-50.
- Amato, G. (1997). *Antitrust and the bounds of power*. Oxford, Hart Publishing.
- Bartosch, A. (1999). The financing of Public service broadcasting and EC State Law: an interim balance. *European Competition Law Review*, 20(4), 197-204.
- Bavasso, A. F. (2002). Public service broadcasting and state aids rules: between a rock and a hard place. *European Law Review*, 27(3), 340-351.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Bourdieu, P. (1996). *Sur la télévision*, Paris: Raisons d'Agir.
- Brachet, C. (2005), L'émission de télévision éclatée. Vers la déconstruction d'une évidence. *Communication et langages*, 1, 107-115.
- Carro-Marina, M. (1997). La aplicación de la regulación europea sobre ayudas publicas en la financiación de las empresas publicas de television. El caso español. In S. Munoz-Machado (Ed.), *Derecho europeo del audiovisual* (pp. 395-426), Madrid, Colección Nova Europa.

- Craufurd-Smith, R. (1998). Getting the measure of public services: Community competition rules and public service broadcasting. In E. M. Barendt (Ed.), *The yearbook of Media and entertainment law III* (pp. 147-175). Oxford: Clarendon Press.
- Craufurd-Smith, R. (2001). State support for public service broadcasting: The position under community Law. *Legal issues of economic integration*, 28(1), p 3-22.
- Dawes, S. (2014). Broadcasting and the public sphere: problematizing citizens, consumers and neoliberalism. *Media, culture and society*, 36(5), 702-719.
- Franzosi, F. (2008). Objective, systematic and quantitative description of content. In F. Franzosi (Ed.), *Sage benchmarks in social research methods: content analysis* (pp. 2-43). London: Sage.
- Garhnam, N. (2000). The role of the public sphere in the Information Society. In C. T. Marsden (Ed.), *Regulating the Global Information Society* (pp. 43-66), London: Routledge.
- Habermas, J. (1989). *Structural transformation of the public sphere*. Cambridge: Polity.
- Holmes, J. (2004). European Community law and the cultural aspects of television. In R. Craufurd-Smith (Ed.), *Cultural and European Union Law* (pp. 169-203). Oxford: Oxford University Press.
- Karpenschif, M. (2008). Vers une définition communautaire du service public? *Revue Française de Droit Administratif*, 58.
- Kovar, R. (1996). Droit communautaire et service public: esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée. *RTDE*, 2-3.
- Krüger, U. M. (1990). Télévision publique et privée en Allemagne. Y'a t-il convergence? Analyse des programmes de 1989. *Réseaux*, 9, 271-293.
- Jost, F. & Leclerc, G. (1994). *La télévision française au jour le jour*. Paris: Anthropos/INA.
- Lasswell, D. H. (1942). The Politically Significant Content of the Press: Coding Procedures. *Journalism Quarterly*, 19(1), 12-23.
- Le Lay, P. (2004). *Les dirigeants face aux changements*, Paris: Les Editions du Huitième jour.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2012). *Media regulation: Governance and the interests of citizens and consumers*. London: Sage.
- Murdock, G. (1999). Corporate dynamics and broadcasting futures. In H. Mackay & T. O'Sullivan (Eds.), *The Media Reader: Continuity and Transformation* (pp. 28-42). London: Sage.
- Posner, R. (2001). *Antitrust Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prosser, T. (2004). Competition law, citizenship rights and Social solidarity. In T. Prosser. *The limits of competition law: Market and public services* (pp. 17-38). Oxford: Oxford Press University.
- Ramsey, P. (2010). Public service broadcasting and the public sphere: Normative arguments from Habermasian theory. *Networking Knowledge: Journal of the MeCCSA Postgraduate Network*, 3(2), 1-11.
- Regourd, S. (1989). La dualité public-privé et le droit de la communication audiovisuelle. *Revue Française de Droit Administratif*, 3(3), 356-371.
- Regourd, S. (2008). *Vers la fin de la télévision publique? Traité de savoir-vivre du service public audiovisuel*. Toulouse: Ed de l'attribut.

- Trouillard, P. (2013). Delle modalita d'organizzazione del controllo dei canali pubblici in Gran Bretagna, Italia e Francia e delle sue conseguenze sull'efficacia del controllo della programmazione. *Rassegna di diritto Pubblico europeo*, 12(2), 85-104.
- Trouillard, P. (2016). L'équilibre légitimité-responsabilité-Pouvoir appliqué aux autorités de régulation. Exemple du secteur de l'audiovisuel en France, Grande-Bretagne et Italie, L'Harmattan [to be published].

OTHER REFERENCES

- European Commission. (2000). Communication on Services of General Interest in Europe, OJ, C281/1996.
- European Commission. (2009). Communication on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting, OJ, C257/01.
- European Parliament. (1996). Resolution on the Role of Public Service Television in a Multichannel Digital Age, OJ, C320/1996

BIOGRAPHICAL NOTE

Pauline Trouillard is a PhD Candidate in Comparative Public Law at Paris 2 - Panthéon-Assas University, Paris, France and Federico II University, Naples, Italy. She is currently a Visiting Student at Oxford University (Institute of European and Comparative Law), and a former Visiting Student at the Complutense University, Madrid, Spain.

E-mail: paulinetrouillard@gmail.com

CERSA Université Paris 2 Panthéon-Assas

10 rue Thénard

75 005 Paris, France

* **Submitted: 12-03-2016**

* **Accepted: 11-04-2016**

AGRADECIMENTO AOS REVISORES

Os artigos publicados na revista *Comunicação e Sociedade* estão sujeitos a um processo de *blind peer review*.

Agradecemos aos investigadores que colaboraram connosco como revisores dos artigos que foram submetidos para publicação nesta edição da revista. A todos eles endereçamos o nosso reconhecimento pelo seu valioso contributo.

ACKNOWLEDGMENTS

The articles published in this issue of *Comunicação e Sociedade* have been peer-reviewed.

We hereby thank researchers who have accepted our request to review articles and acknowledge their invaluable contributions.