



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

Serviço Público de Radiodifusão: um estudo de direito comparado

■ Toby Mendel

EBC Empresa Brasil
de Comunicação



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado

■ Toby Mendel



**Empresa Brasil
de Comunicação**

Publicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).
Esta publicação é fruto de uma parceria entre a Representação da UNESCO no Brasil e a Empresa Brasil de Comunicação.

Título original: Public service broadcasting: a comparative legal survey. 2.ed. rev. updt. Paris: UNESCO, 2011.

© UNESCO 2011

Todos os direitos reservados

Tradução: Demerval de Sena Aires Júnior

Revisão Técnica: Setor de Comunicação e Informação da Representação da UNESCO no Brasil

Revisão: Maria do Socorro Dias Novaes de Senne

Projeto Gráfico e Diagramação: Unidade de Comunicação Visual da Representação da UNESCO no Brasil

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Mendell, Toby

Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado / Toby Mendel.

-- Brasília : UNESCO, 2011.

104 p.

ISBN: 978-85-7652-150-1

Título original: Public service broadcasting: a comparative legal survey. 2.ed.rev.atual.

1. Radiodifusão 2. Setor Público 3. Legislação de Radiodifusão 4. Análise Comparativa 5. Austrália
6. Canadá 7. França 8. Japão 9. Polônia 10. África do Sul 11. Tailândia 12. Reino Unido 13. Liberdade
de Expressão 14. Investimento em Comunicação 15. Governança 16. Legislação em Comunicação I. UNESCO



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

UNESCO - Representação no Brasil
SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 2106-3967
Site: www.unesco.org/brasil
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br
www.facebook.com/unesconarede



EBC - Empresa Brasil de Comunicação
SCS Quadra 08, Bloco B 50-1º Subsolo
Ed. Venâncio 2000
Brasília - DF
CEP: 70.333-900

Sobre o Autor

Toby Mendel é diretor executivo do *Center for Law and Democracy*¹, uma ONG internacional de direitos humanos com sede no Canadá, cujo enfoque é prover conhecimentos sobre os direitos fundamentais para a democracia, incluindo o direito à informação e à liberdade de expressão, o direito à livre participação e os direitos à liberdade de reunião e associação. Antes de ocupar essa posição, foi, por 12 anos, diretor jurídico sênior da *ARTICLE 19*², uma ONG de direitos humanos com enfoque na liberdade de expressão e no direito à informação. Antes de integrar a *ARTICLE 19*, trabalhou como consultor sênior de direitos humanos na *Oxfam Canada* e como analista de políticas de direitos humanos na *Canadian International Development Agency*³ (CIDA). Tem graduação com menção honrosa em matemática pela Universidade McGill e é bacharel em direito pela Universidade Dalhousie.

Mendel tem prestado serviços especializados de alto nível sobre os direitos à informação e à liberdade de expressão, incluindo a área de serviço público de radiodifusão, para um vasto espectro de atores, incluindo o Banco Mundial, a UNESCO, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e outros órgãos da ONU e intergovernamentais. Também tem trabalhado com vários governos e ONGs em países de todo o mundo em relação a essas questões. Nesses diversos papéis, entre outras tarefas, tem assessorado governos e ONGs na redação de leis sobre radiodifusão, serviço público de radiodifusão, direito à informação e difamação, entre outras, além de ter levado casos e registrado procedimentos jurídicos como *amicus curiae*, diante de cortes internacionais e nacionais. Além disso, tem analisado leis, desenvolvido materiais de capacitação, conduzido seminários de treinamento e realizado diversas apresentações em conferências internacionais, seminários e *workshops*.

Mendel tem publicado extensivamente sobre um amplo leque de questões ligadas à liberdade de expressão, ao direito à informação, aos direitos de comunicação e às questões dos refugiados. Para a UNESCO, além dessas realizações, também escreveu a obra "Liberdade de informação: um estudo de direito comparado", cuja segunda edição em inglês⁴ foi publicada em 2008, bem como o livro "*The Right to Information in Latin America: a comparative legal survey*"⁵. Mendel é coautor da obra "*Broadcasting, Voice, and Accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*"⁶ e autor de duas publicações pela *ARTICLE 19* que são referências em serviço público de radiodifusão: "*Access to the Airwaves: principles on freedom of expression and broadcast regulation*"⁷ e "*A Model Public Service Broadcasting Law*"⁸.

¹ NT: Centro para o Direito e a Democracia (tradução livre).

² NT: ARTIGO 19 (tradução livre).

³ NT: Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (tradução livre).

⁴ MENDEL, 2008.

⁵ MENDEL, 2009.

⁶ BUCKLEY; DUER; MENDEL, 2008.

⁷ ARTICLE 19, 2002.

⁸ ARTICLE 19, 2005.

Sumário

I. Liberdade de expressão: um panorama geral	9
II. Pluralismo e diversidade	12
III. Independência	13
IV. Financiamento	17
V. As emissoras públicas e as novas tecnologias	19
Austrália⁹	22
Introdução	22
<i>Australian Broadcasting Corporation (ABC)</i>	22
I. Serviços prestados	22
II. Mandato de serviço público	23
III. Estrutura de governança	24
IV. Financiamento	27
<i>Special Broadcasting Services (SBS)</i>	27
I. Serviços prestados	27
II. Mandato de serviço público	28
III. Estrutura de governança	29
IV. Financiamento	31
Canadá	33
Introdução	33
V. Serviços prestados	33
VI. Mandato de serviço público	34
VII. Estrutura de governança	35
VIII. Financiamento	38
França	41
Introdução	41
IX. Serviços prestados	41
X. Mandato de serviço público	43
XI. Estrutura de governança	44
XII. Financiamento	47
Japão	49
Introdução	49
XIII. Serviços prestados	49
XIV. Mandato de serviço público	50
XV. Estrutura de governança	51
XVI. Financiamento	54

⁹ NT: a apresentação dos países segue a ordem alfabética da edição em inglês.

Polônia	55
Introdução	55
XVII. Serviços prestados	56
XVIII. Mandato de serviço público	56
XIX. Estrutura de governança	58
XX. Financiamento	62
África do Sul	63
Introdução	63
XXI. Serviços prestados	64
XXII. Mandato de serviço público	65
XXIII. Estrutura de governança	66
XXIV. Financiamento	69
Tailândia	71
Introdução	71
XXV. Serviços prestados	72
XXVI. Mandato de serviço público	72
XXVII. Estrutura de governança	74
XXVIII. Financiamento	78
Reino Unido	81
Introdução	81
XXIX. Serviços prestados	82
XXX. Mandato de serviço público	83
XXXI. Estrutura de governança	85
XXXII. Financiamento	90
Análise Comparativa	93
Introdução	93
XXXIII. A justificativa das emissoras de serviço público	93
XXXIV. Desafios de regulação	96
XXXV. Financiamento	100
Conclusão	103

Apresentação

O argumento central das emissoras de serviço público é o de servir às necessidades e aos interesses de informação do público. Ainda que no curso da história, as emissoras de serviço público tenham frequentemente operado como monopólios protegidos pela lei, esses dias já deixaram de ser uma realidade há muito tempo. Nas democracias, um amplo leque de opções já está disponível ao público, e as emissoras públicas precisam justificar quase continuamente a sua existência e, em particular, os gastos de recursos públicos com as suas atividades.

Em alguns países, emissoras públicas controladas pelo Estado ou pelo governo estão perdendo fatias de mercado e tornando-se cada vez menos relevantes para os cidadãos. Porém, em outros países, existem autênticas emissoras de serviço público que encontram forte apoio entre os cidadãos e que, às vezes, são capazes de manter fatias significativamente grandes do mercado, considerando a extensão da fragmentação do setor em quase todos os países do mundo.

Esse contraste marcante sugere imediatamente algumas perguntas. Por que essas emissoras são populares em alguns países, e não em outros? Como fazer a transição de uma emissora pública malsucedida para uma emissora de sucesso? Como garantir que essas emissoras servirão ao interesse público e serão receptivas aos gostos do público? Que estruturas são empregadas, de modo a garantir que o seu caráter “público” não leve ao controle político? É mesmo possível haver independência verdadeira em um órgão público, tal independência seria mesmo apropriada? Como é possível promover uma programação que realmente atenda às necessidades públicas? Como é possível alcançar um equilíbrio apropriado entre o fomento à inovação e à criatividade, por um lado, e a prestação pública de contas, por outro?

O presente livro de Toby Mendel, sobre o tema da radiodifusão pública, explora os sistemas jurídicos e regulatórios que regem as emissoras públicas em oito países diferentes em torno do mundo, examinando os serviços que elas prestam, as maneiras como os seus mandatos são definidos, seus mecanismos de governança interna, seus mecanismos de supervisão e prestação pública de contas, e a maneira como elas são financiadas. Ao selecionar esses diversos países, buscou-se garantir ampla representação geográfica, ao mesmo tempo em que foram incluídos apenas países que têm forte compromisso com o serviço público de radiodifusão.

Em especial, foram enfatizadas as estratégias que surgiram ao longo dos anos, de modo a garantir que as emissoras públicas não sejam minadas por dois fenômenos cruciais: controle externo (político ou de outra natureza), especialmente sobre a sua produção editorial, e financiamento público inadequado. O livro delinea abordagens testadas na resolução desses problemas centrais, mas também destaca sistemas inovadores que estão sendo testados em diferentes países para lidar com alguns dos novos desafios enfrentados pelas emissoras públicas.

Um dos principais enfoques estratégicos da UNESCO é aumentar a conscientização sobre a importância da liberdade de expressão, por meio do trabalho de monitoramento e advocacy. As ações consistem em

prover assistência técnica aos Estados-membros e realizar a capacitação para a adoção e a aplicação dos padrões jurídicos e regulatórios internacionalmente reconhecidos em liberdade de expressão, liberdade de informação e direito à liberdade e à independência dos meios de comunicação, incluindo a radiodifusão pública. A UNESCO tem um compromisso longamente consolidado no apoio à radiodifusão pública ao redor do mundo. Parte desse compromisso tem-se mostrado nos esforços em aprender com base em experiências de diversas emissoras públicas consolidadas e de sucesso em todo o mundo, em relação à sua natureza, ao seu arcabouço jurídico, às suas fontes de financiamento e às estruturas administrativas. Tem-se prestado apoio, no sentido de promover a independência editorial e a qualidade da programação na radiodifusão pública, nos meios de comunicação comunitária e nas novas mídias digitais, por exemplo, assessorando os Estados-membros na transformação de emissoras estatais em emissoras públicas editorialmente independentes, com vistas a garantir o pluralismo nos meios de comunicação e o jornalismo de qualidade.

A presente publicação parte da segunda edição deste livro em inglês, que foi originalmente publicado de maneira conjunta pela UNESCO e pelo *Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development*¹⁰ (AIBD), em 2000. A publicação original foi muito bem recebida e traduzida para diferentes línguas, tendo-se tornado referência em muitos países para defensores públicos, ativistas da sociedade civil, profissionais de direito e tomadores de decisões. Acredita-se que esta primeira edição em português continuará sendo referência útil e servirá como fonte importante de informações sobre países em torno do mundo, ou seja, como uma aliada no trabalho das emissoras, ajudando-as a resolver algumas das questões que elas podem estar enfrentando em suas próprias organizações atualmente. Conhecer os outros significa sempre conhecer a si mesmo.

Eu gostaria de, adicionalmente, reconhecer o apoio da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o qual tornou possível a disponibilização dessa publicação para a comunidade lusófona. Igualmente, reconheço e agradeço a cooperação da jornalista Tereza Cruvinel, diretora-presidente da EBC, cujos esforços permitiram a preparação dessa edição em português.

viii

Toby Mendel, autor do livro, é diretor executivo do *Centre for Law and Democracy* (www.lawdemocracy.org), uma ONG internacional de direitos humanos, com sede no Canadá, que promove o respeito pelos direitos que estão na base da democracia, incluindo a liberdade de expressão. Ele tem trabalhado em estreita colaboração com a UNESCO em alguns países em torno do mundo, prestando aconselhamento sobre radiodifusão em geral e também sobre a legislação específica para o serviço público de radiodifusão

Jānis Kārklīņš

Diretor-geral assistente de Comunicação e Informação, UNESCO

¹⁰ NT: Instituto Ásia-Pacífico para o Desenvolvimento da Radiodifusão (tradução livre).

Agradecimentos

Agradeço às seguintes pessoas, que fizeram valiosos comentários sobre diversos capítulos deste livro: Steve Buckley, especialista internacional em regulação sobre radiodifusão; Dr. Karol Jakubowicz, assessor sênior do presidente do colegiado nacional de radiodifusão da Polônia; Drew MacRae, especialista australiano em radiodifusão; Julien Maillard, especialista francês em radiodifusão; Dr. Tarlach McGonagle, professor universitário do *Institute for Information Law (IVIIR)*¹¹, Faculdade de Direito, Universidade de Amsterdã; Lumko Mtimde, diretor executivo da *Media Development and Diversity Agency*¹², África do Sul; Eve Salomon, especialista internacional sobre regulação em radiodifusão, Reino Unido; Kate Skinner, coordenadora da *SOS: Support Public Broadcasting Coalition*¹³; Sinfah Tunsarawuth, advogada independente sobre os meios de comunicação, Tailândia; Chris Warren, secretário federal da *Media, Entertainment and Arts Alliance*¹⁴, Austrália; e Tepchai Yong, diretor administrativo do serviço tailandês de radiodifusão pública.

1

Não poderia deixar de agradecer o apoio da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), sem o qual esta segunda edição não estaria chegando às mãos da comunidade lusófona. Gostaria de registrar meu reconhecimento especial ao papel desempenhado pela jornalista Tereza Cruvinel, diretora-presidente da EBC, cujo empenho foi fundamental para o lançamento da edição em português.

Quero agradecer também à UNESCO por me inspirar e me apoiar na produção desta primeira edição em português do meu livro, estendendo os agradecimentos em especial a Wijayananda Jayaweera, diretor da Divisão de Desenvolvimento de Comunicações da UNESCO, que anteriormente inspirou a primeira edição em inglês.

¹¹ NT: Instituto de Direito à Informação (tradução livre).

¹² NT: Agência para o Desenvolvimento e a Diversidade dos Meios de Comunicação (tradução livre).

¹³ NT: Coalizão SOS Apoio à Radiodifusão Pública (tradução livre).

¹⁴ NT: Aliança para os Meios de Comunicação, o Entretenimento e as Artes (tradução livre).

Introdução

Financiadas pelo Estado por meio de recursos públicos, as emissoras nacionais têm sido, ao longo da história, componente vital do setor de radiodifusão. De fato, em muitos países, uma organização radiodifusora de propriedade estatal e mantida com o dinheiro público foi, no passado, o único meio de transmissão nacional. Ainda que elas sejam muito menos dominantes na atualidade do que já foram no passado, a justificativa para a existência dessas emissoras segue sendo forte, e elas continuam representando parte importante da cena geral de radiodifusão na maioria dos países. De modo geral, o compromisso com a radiodifusão pública continua firme, e isso reflete-se no apoio público, no financiamento governamental e nas estatísticas de audiência.

Existem alguns bons motivos para apoiar emissoras publicamente mantidas e financiadas. Elas têm o potencial de proporcionar complementação efetiva aos serviços comerciais, satisfazendo as necessidades de informação e os interesses aos quais o mercado não chega a responder. Tradicionalmente, a qualidade tem sido a marca distintiva da radiodifusão pública, e é possível que isso forneça um parâmetro para o setor como um todo, incluindo as emissoras privadas. Elas podem garantir que os programas sejam transmitidos, cobrindo um amplo leque de interesses e respondendo às necessidades de todos os setores da população. Quando alcançam seu melhor potencial, elas garantem a diversidade na programação e realizam importante contribuição, no sentido de satisfazer o direito de o público saber o que acontece. Elas também servem como ponto focal na promoção de sentido de identidade nacional, promovendo cultura de democracia e respeito aos direitos.

Ao mesmo tempo, existe um grupo de ameaças ao sucesso das emissoras publicamente mantidas e financiadas. A primeira dessas ameaças está nas tentativas em curso em muitos países onde as autoridades governamentais buscam exercer o controle sobre essas emissoras, minando a sua independência e a qualidade das notícias e da programação. Em alguns países, o governo consegue exercer amplo controle sobre as emissoras públicas, usando-as como suas porta-vozes, ao invés de fontes independentes de informações para o público. Em outros países, os governos não têm os mesmos níveis de controle, mas, ainda assim, pressionam as emissoras públicas em momentos de importantes debates públicos. Assim, até mesmo a *British Broadcasting Corporation* (BBC)¹⁵ foi fortemente pressionada, algumas vezes, durante os primeiros anos da Guerra do Iraque, em relação à sua cobertura desse evento altamente controverso.

Uma segunda ameaça é o constante desejo que os governos têm de realizar cortes orçamentários, o que resulta em uma crescente pressão pela redução no nível de financiamento público recebido pelas emissoras públicas e, como consequência, na busca por fontes alternativas de financiamento. Os quatro relatores especiais internacionais para a liberdade de expressão – o relator especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, o representante da OSCE para a Liberdade nos Meios de Comunicação, o relator especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre Liberdade de Expressão, e o relator especial da *African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR)¹⁶ sobre

¹⁵ NT: Empresa Britânica de Radiodifusão (tradução livre).

¹⁶ NT: Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (tradução livre).

Liberdade de Expressão e Informação – expressaram a seguinte preocupação em sua Declaração Conjunta, de fevereiro de 2010:

Os desafios cada vez mais frequentes para o apoio ao financiamento público para as emissoras públicas.¹⁷

A recente recessão global, que, em muitos países, foi descrita como a pior recessão desde a Grande Depressão, exacerbou essa ameaça.¹⁸ Ela foi ainda mais exacerbada pela crescente pressão sobre os recursos públicos, em função dos aumentos nos preços de certos setores públicos, em particular em relação aos serviços médicos.

Juntamente com essas ameaças, existem mudanças na compreensão dominante sobre o papel do governo. As decisões tomadas, no sentido de diminuir o escopo do governo e privatizar ou comercializar indústrias mantidas pelo Estado, têm sido bastante populares. Essas mudanças têm afetado, até mesmo, atividades que, no passado, já foram vistas como funções centrais do Estado, como a responsabilidade pelas rodovias e pelos monopólios estatais. Poucas emissoras públicas foram realmente privatizadas, mas muitas se transformaram em empresas públicas. Isso, em si, não é particularmente relevante, mas, em muitos casos, essa transformação também tem sido acompanhada por uma expectativa de que as emissoras públicas conseguirão aumentar o seu financiamento com base em iniciativas comerciais. Assim, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa expressou a seguinte preocupação:

Em certos países, a distinção entre a radiodifusão pública e a transmissão comercial está cada vez mais obscura, gerando o que foi chamado de ‘convergência de programação’, em detrimento da qualidade dos programas oferecidos pela radiodifusão pública.¹⁹

4 Em função disso, é natural que a questão da extensão e da natureza do financiamento público direto às emissoras nacionais se esteja tornando cada vez mais frequente e que alguns países estejam explorando novas maneiras de satisfazer a necessidade de uma alternativa à programação comercialmente orientada. Uma possibilidade é impor obrigações de interesse público sobre as emissoras privadas, e, de fato, isso já é feito em diversos países. No entanto, há uma tendência geral bastante clara, no sentido de relaxar essas obrigações – em parte movida pelas mudanças tecnológicas –, e está tornando-se cada vez mais difícil para os governos nacionais impor condições regulatórias efetivas nesse sentido.

Outra abordagem é focar o financiamento público para programações que servem a diversas necessidades e interesses públicos, ao invés de apoiar uma emissora pública central. Em alguns países, os produtores de programas independentes sem vínculo com uma emissora específica podem receber recursos públicos para programas individuais. Para as emissoras públicas, até mesmo para todas as emissoras, é cada vez mais comum receber pedidos de inclusão de uma proporção de programas realizados por produtores independentes na sua programação geral. De maneira alternativa, as emissoras privadas podem candidatar-se para receber financiamento de programas que sirvam ao papel de suprir o interesse público. Emissoras comunitárias também estão desempenhando uma função cada vez mais importante na satisfação de necessidades que outras formas de radiodifusão não cumprem.

A rápida proliferação da radiodifusão comercial, juntamente com outras formas de radiodifusão, vem gerando, de modo crescente, um novo e dinâmico desafio para as emissoras públicas. Os desenvolvimentos tecnológicos têm modificado completamente a natureza da transmissão, e os lares de muitos países estão tendo acesso a dezenas, até mesmo centenas, de canais via cabo ou por sistemas de recepção via satélite. A tecnologia digital permite que faixas limitadas de frequência acomodem um número bem maior de sinais, abrindo o espaço das ondas de transmissão para a disseminação de um número cada vez maior

¹⁷ A Declaração foi adotada em 3 de fevereiro de 2010.

¹⁸ O Comitê de Ministros do Conselho da Europa apontou que, em alguns países, os cortes no financiamento público para as emissoras públicas já foram realizados. Veja: *Reply of the Committee of Ministers to Parliamentary Assembly Recommendation 1878 (2009)*, CM/AS (2010) Rec1878 final, 23 April 2010, Appendix, paragraph 2.

¹⁹ Declaração do Comitê de Ministros sobre a Garantia da Independência do Serviço Público de Radiodifusão nos Estados-membros, adotada em 27 de setembro de 2006, apêndice, parágrafo 9.

de emissoras. Esses desenvolvimentos são complementados pela contínua redução nos custos de criação de uma empresa de transmissão.

A internet traz em si a promessa de mudanças ainda mais empolgantes e profundas. Praticamente qualquer pessoa com acesso a um equipamento básico estará em posição efetiva de operar como uma emissora no futuro próximo. Quando a internet realmente decolar, não haverá limites ao número de canais.

Esses desenvolvimentos geram uma ameaça específica para as emissoras públicas que permanecerem sob o controle governamental. Muitos cidadãos preferem ligar-se a emissoras comerciais independentes, nos lugares onde essas emissoras estão disponíveis, do que a uma emissora nacional que, na prática, funciona como uma porta-voz do governo. Isso pode levar a uma erosão significativa do apoio à radiodifusão pública, em detrimento, no longo prazo, do interesse público como um todo. Talvez seja uma ironia o fato de a própria realidade do controle governamental criar uma situação na qual esse controle já não alcança o resultado desejado – ou seja, a influência sobre um amplo contingente da população –, e, assim, termina-se com um círculo vicioso que, ao final, desgasta o apoio de todos os lados à radiodifusão pública.

A despeito desses desafios e da crescente importância dos modelos alternativos de promoção da radiodifusão de interesse público, as emissoras públicas nacionais ainda desempenham um papel muito importante na maioria dos países. Nos lugares onde a independência dessas emissoras está assegurada – na lei e de fato –, onde elas recebem recursos adequados por meio de fontes públicas e onde os devidos arranjos de prestação de contas funcionam de modo a mantê-las fiéis aos seus mandatos e às perspectivas dos seus expectadores e ouvintes, elas podem realmente operar a serviço do interesse público, provendo informações variadas e de alta qualidade ao seu público, vindas de diversas fontes. As organizações radiodifusoras que cumprem essas condições são frequentemente mencionadas como emissoras de serviço público.

Este livro examina a maneira como emissoras mantidas e financiadas pelo poder público são organizadas e custeadas em oito países ao redor do mundo: Austrália, Canadá, França, Japão, Polônia, África do Sul, Tailândia e Reino Unido. Esses países foram escolhidos primeiramente com base no fato de que suas emissoras públicas são reconhecidas como emissoras de serviço público no sentido estrito da expressão e, em particular, como meios independentes que prestam contas à sociedade e são adequadamente financiados. Em segundo lugar, eles foram escolhidos de modo a representar a diversidade geográfica mundial tão bem quanto possível. É importante lembrar, contudo, que duas grandes regiões do mundo não estão refletidas nessa amostragem. Em primeiro lugar, ela não inclui nenhum país da América Latina. Isso acontece porque, na região, a radiodifusão pública é relativamente subdesenvolvida, quando comparada ao restante do mundo. Em segundo lugar, ela não inclui nenhum país do Oriente Médio e do Norte da África. Isso acontece porque as emissoras públicas dessa região são caracterizadas por um forte controle governamental e, por isso, não podem ser consideradas como emissoras de serviço público.

A metodologia utilizada na elaboração deste livro valeu-se primariamente de pesquisa de textos. As principais leis que regem as emissoras de serviço público nos diferentes países foram estudadas, juntamente com a literatura acadêmica. O acervo de fontes complementares foi utilizado, incluindo os sítios da internet das próprias emissoras, bem como publicações e sítios oficiais da sociedade civil. Essa pesquisa de textos contou, na maioria dos casos, com a revisão dos capítulos sobre os países individuais por especialistas locais.

O enfoque deste livro recai sobre os arranjos jurídicos e de políticas públicas que pautam as operações das emissoras públicas, incluindo as suas obrigações de radiodifusão, as estruturas de governança e os arranjos de financiamento. O objetivo é proporcionar às pessoas interessadas em radiodifusão pública – acadêmicos, operadores de direito, representantes da sociedade civil, funcionários públicos, representantes eleitos, jornalistas ou proprietários de meios de comunicação – o acesso a informações sobre os arranjos regulatórios associados ao serviço público de radiodifusão bem-sucedido. O livro traz aos leitores informações sobre os serviços que as democracias têm demandado de suas emissoras públicas e sobre as diversas maneiras como a independência dessas emissoras tem sido assegurada. Ele delinea os arranjos que os oito países em análise operacionalizaram para garantir a prestação pública de contas, descrevendo as diferentes maneiras como o financiamento do serviço público de radiodifusão tem sido assegurado.

O primeiro capítulo do livro faz uma revisão de diferentes padrões relacionados ao serviço público de radiodifusão. Ele traz uma breve visão geral das principais características normalmente associadas ao serviço público de radiodifusão e revisa os padrões jurídicos internacionais relevantes para o serviço público de radiodifusão, com ênfase especial na sua subordinação à liberdade de expressão como um direito humano. Esse capítulo também traz uma visão geral sobre duas questões de relevância específica para o serviço público de radiodifusão: o seu financiamento e as suas atividades *on-line*.

A parte principal do livro consiste de oito capítulos sobre os países individuais. Cada capítulo está organizado de acordo com cinco subtítulos: introdução, serviços prestados, mandato de serviço público, estrutura de governança (dividida em dois itens – governança interna e mecanismos reguladores) e financiamento. A seção sobre serviços prestados descreve os principais serviços oferecidos pelas emissoras de serviço público, incluindo os canais de programas. A seção sobre o mandato de serviço público delinea as obrigações especiais jurídicas e administrativas, primariamente em relação à programação, que recaem sobre as emissoras de serviço público. A seção sobre estrutura de governança divide-se em duas subseções, descrevendo primeiramente a estrutura que rege as próprias emissoras (como os seus Colegiados Administrativos) e, em segundo lugar, os órgãos externos que exercem poder sobre elas. Por fim, é feita uma breve descrição das principais fontes de financiamento dessas emissoras de serviço público.

Os capítulos sobre os países são seguidos de um capítulo contendo uma análise comparativa das diferentes abordagens do serviço público de radiodifusão nos oito países. Esse capítulo adicional revisa os principais sistemas usados para alcançar diferentes objetivos, comparando-os e contrastando-os. Ele também traz algumas indicações sobre os passos que podem ser mais apropriados para países que buscam transformar organizações estatais ou governamentais em emissoras de serviço público.

As emissoras mantidas e financiadas pelo poder público são uma realidade em muitos países. Porém, como foi apontado acima, a expressão “emissora de serviço público” é frequentemente associada a um conjunto de condições ou características mínimas. Algumas dessas características fluem diretamente com base no direito à liberdade de expressão. Outras estão ligadas, de modo mais estreito, aos princípios gerais da democracia e da igualdade e ao fato de que os recursos públicos estão sendo empregados nessas organizações, o que implica certos princípios gerais relacionados ao gasto público. Por sua vez, outras estão mais associadas ao papel histórico desempenhado pelas emissoras de serviço público na sociedade.

Essa seção delinea as principais características que historicamente definiram as emissoras de serviço público, avaliando-as em relação aos padrões e às práticas modernas. Eric Barendt apresenta uma visão histórica das principais características das emissoras de serviço público, identificando seis características principais:

1. disponibilidade geral em termos geográficos;
2. atenção à identidade e à cultura nacional;
3. independência tanto de interesses do Estado quanto comerciais;
4. imparcialidade dos programas;
5. alcance e variedade dos programas; e
6. financiamento, em grande parte, por meio de taxa geral paga pelos usuários.²⁰

Três dessas características lidam com o conteúdo dos programas – atenção à identidade e à cultura nacional, imparcialidade dos programas e alcance e variedade dos mesmos – que, em última análise, é a chave para a definição de serviço público de radiodifusão. As outras características são mais estruturais por natureza, apesar de também estarem estreitamente ligadas à questão do conteúdo da programação.

A ideia de que o produto das emissoras de serviço público deve estar disponível a todos – ou seja, a ideia da disponibilidade geral em termos geográficos – é uma consequência direta da natureza pública do serviço. Não seria apropriado oferecer um serviço por meio de recursos públicos a apenas uma parte da população, no que se refere a termos geográficos. Essa disponibilidade geral também é parte da justificativa do serviço público de radiodifusão, uma vez que ela serve para garantir que o direito de saber do público seja igualmente cumprido ao longo de todo o território. Ela também é apoiada por declarações

²⁰ BARENDT, E. *Broadcasting Law: a comparative survey*. Oxford: Clarendon Press, 1995. p. 52.

oficiais. Por exemplo, em 1994, na Resolução nº 1 da Conferência Ministerial Europeia sobre Política de Meios de Comunicação em Massa, os ministros do Conselho da Europa presentes comprometeram-se a assegurar que, pelo menos, um serviço público estaria “acessível a todos os membros do público” em cada país.²¹

Pode-se apontar que esse princípio não significa necessariamente que todas as regiões em um país receberão serviços idênticos. De fato, uma obrigação central de muitas emissoras públicas é precisamente a de prover serviços sob medida para diferentes regiões, de modo a garantir a disponibilidade de notícias locais e questões da atualidade na programação. As novas tecnologias têm facilitado muito esse trabalho de ajustar o produto da programação às necessidades e aos interesses do público, incluindo a adaptação geográfica. Ao mesmo tempo, está claro que a prestação de um serviço universal continua sendo um ponto importante, mesmo na era da transmissão digital.²²

A necessidade de proteger as emissoras de serviço público contra interferências políticas e comerciais já é quase universalmente reconhecida. A necessidade dessa independência já está bem estabelecida como uma questão de direito internacional e comparado (veja abaixo). É em grande medida óbvio que partido político, governo ou poder do aparato estatal não deve exercer influência sobre emissora de serviço público com o objetivo de promover seus próprios interesses, uma vez que essa emissora é financiada com recursos públicos. É igualmente óbvio que isso impedirá a capacidade de as emissoras públicas cumprirem suas programações, uma vez que suas energias e recursos seriam desviados, a fim de atenderem às necessidades de seus patronos políticos.

A despeito disso, em muitos países, a maior ameaça à radiodifusão pública advém precisamente das tentativas de controle das emissoras públicas pelo governo e da subordinação da transmissão dessas emissoras aos interesses dos poderes vigentes. Emissoras financiadas pelo Estado são frequentemente acusadas de se tornarem porta-vozes do governo, em detrimento do interesse público e do direito que os cidadãos têm de receberem ampla variedade de informações. Essa questão segue como um problema, até mesmo na Europa, e o Comitê de Ministros do Conselho da Europa apontou:

Em alguns casos, as regulações aplicáveis não são capazes de garantir a independência editorial e a autonomia institucional das emissoras de serviço público [...].²³

Não é possível isolar as emissoras públicas de todas as pressões comerciais. Parte central do trabalho das emissoras de serviço público é prover uma transmissão de qualidade, capaz de cumprir as necessidades de informação e entretenimento da população, respeitando e promovendo a diversidade. É impossível satisfazer essa meta, quando se espera que as emissoras públicas participem da competição por recursos da mesma maneira que as emissoras comerciais. Em outras palavras, confiar excessivamente nas fontes comerciais de recursos levaria inevitavelmente as emissoras públicas a sujeitarem suas decisões de produção e agenda de programação a testes de popularidade, ao invés de tomar essas decisões com base no interesse público. Ainda que muitas emissoras de serviço público estejam operando hoje com financiamento misto de recursos públicos e comerciais, a decisão de depender inteiramente de recursos privados minaria a capacidade de essas emissoras cumprirem seus mandados de serviço público.

Pode-se apontar que existe certa tensão entre esses dois tipos de independência. O financiamento deve partir de algum lugar e, na medida em que ele não advém de fontes comerciais, deve vir de fontes públicas, incluindo o risco da interferência pelo Estado.

²¹ Veja também o Princípio VI da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão na África, que afirma: “As emissoras públicas devem buscar garantir que o seu sistema de transmissões cubra todo o território do país”. Adotada pela Comissão Africana para os Direitos Humanos e dos Povos em sua 32ª Sessão, de 17 a 23 de outubro de 2002 (Declaração Africana). UNIÃO AFRICANA. Comissão Africana para os Direitos Humanos e dos Povos. *Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão na África*. Angola: Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas, 2002. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11_05princip_liberdade.pdf>.

²² Veja, por exemplo, a Recomendação Rec(2003)9 do Comitê de Ministros dos Estados Membros sobre medidas para promover a contribuição democrática e social da transmissão digital, adotada em 28 de maio de 2003, Apêndice, Princípio 20.

²³ Declaração do Comitê de Ministros sobre a garantia da independência do serviço público de radiodifusão nos Estados-membros, adotada em 27 de setembro de 2006. As declarações e outros documentos do Conselho da Europa relacionados à mídia e à sociedade da informação podem ser encontrados em: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM_en.asp>.

Isso conduz à próxima característica central das emissoras de serviço público: o apoio público ao seu trabalho, ainda que seja prestado de maneira que não atrapalhe a característica anterior, ou seja, a independência. Assim como no caso da independência, essa característica flui, entre outras coisas, com base na garantia da liberdade de expressão. Barendt aponta para o estabelecimento de uma cobrança feita aos usuários, normalmente sob a forma de taxa de licença de uso televisivo, como a base dessa característica. Porém, como fica claro na prática comparativa dos Estados examinados, a maneira de financiar o serviço público de radiodifusão varia consideravelmente de um Estado para outro. Em muitos países, por exemplo, o órgão legislativo nacional, ou Parlamento, vota diretamente os recursos para essas emissoras, ao invés de aceitar que elas sejam custeadas por meio de uma taxa imposta aos usuários. A questão do financiamento do serviço público de radiodifusão é discutida em maior detalhe mais adiante.

Por fim, chega-se às três características vistas por Barendt como diretamente ligadas ao conteúdo: a atenção à identidade e à cultura nacional, a imparcialidade dos programas e o alcance e a variedade dos programas. Os dois últimos – imparcialidade e diversidade da programação – conformam valores centrais do serviço público que refletem fortemente sobre os padrões internacionais, incluindo o direito à liberdade de expressão, bem como a própria justificativa por trás do serviço público de radiodifusão. Além disso, é provavelmente justo afirmar que a atenção à identidade e à cultura nacional como parte das obrigações de programação da maioria das emissoras de serviço público é, ao mesmo tempo, um bom exemplo de algumas das muitas obrigações de programação que devem ser atendidas por esses tipos de emissoras.

A ideia de pluralismo e diversidade como valores centrais ligados à liberdade de expressão é mais desenvolvida a seguir. Essa ideia deriva, em essência, do direito de receber informações e ideias, que subjaz ao direito de saber e fundamenta o direito de o público ter acesso à informação sobre ampla variedade de questões e preocupações, vista por diferentes perspectivas. A sua capacidade de contribuir ao pluralismo é uma das principais justificativas para as emissoras de serviço público, e também será desenvolvida mais adiante no texto.

8 A necessidade que as emissoras de serviço público têm de respeitar os padrões de equilíbrio e imparcialidade em suas programações está estreitamente ligada à ideia da independência. Não é apropriado que os governos façam uso de emissoras públicas na promoção de seus próprios interesses, e, em função do seu mandato público, é tampouco apropriado que uma emissora de serviço público promova posição ou apoio a um partido político específico. Essa ideia também é mais desenvolvida abaixo, na seção sobre independência.

A promoção da identidade e da cultura nacional tem sido e continua sendo bastante associada ao serviço público de radiodifusão e é uma obrigação explícita em muitos países. Por um lado, existe uma tendência de adicionar a programação culturalmente orientada ao tradicional trio de metas do serviço público de radiodifusão: educar, informar e entreter.²⁴ Por outro lado, a identidade nacional vem-se desenvolvendo gradualmente, por meio dos ideais da promoção da coesão social e da integração, e do combate à discriminação.²⁵

O ponto mais amplo em questão, no entanto, é que essas são apenas duas entre muitas obrigações de programação colocadas pelos Estados para as emissoras de serviço público. Outras obrigações expressas pela Resolução nº 1 incluem o provimento de: um ponto de referência para todos os membros do público; um fórum para o debate público; um serviço abrangente de notícias; uma programação que seja ética, pluralista, inovadora e de alta qualidade; uma programação que tenha tanto um apelo amplo quanto um direcionamento às audiências especializadas; o acesso a diferentes crenças filosóficas e religiosas; e uma programação que contribua à valorização da diversidade da herança nacional e europeia.²⁶ Ao mesmo tempo, reconhece-se que os Estados devem ter a liberdade de definir as transmissões específicas de suas emissoras públicas, contanto que elas estejam claramente definidas e reflitam o interesse público.²⁷

²⁴ Veja, por exemplo, a Recomendação Rec(2003)9, parágrafo 19.

²⁵ Veja, por exemplo, a Resolução nº 1 da Conferência Ministerial Europeia de Política de Meios de Comunicação de Massa sobre o Financiamento do Serviço Público de Radiodifusão, parágrafo 5. Veja também GOODWIN, P. Public Service Broadcasting and new Media Technology: what the BBC has done and what it should have done. *The Public*, v. 59, n. 4, p. 72, 1997.

²⁶ Princípio II.

²⁷ Veja a Declaração do Comitê de Ministros sobre a Garantia da Independência do Serviço Público de Radiodifusão nos Estados-membros, parágrafo 8.

Padrões centrais para o serviço público de radiodifusão

O presente capítulo salienta os padrões centrais que têm sido reconhecidos, no contexto do serviço público de radiodifusão, e que ajudam a defini-lo. Em alguns casos, eles fluem diretamente do direito internacional. Em outros, eles apoiam-se nos termos de declarações relevantes, por exemplo, as adotadas pelo Conselho da Europa, ou nos relatórios internacionais especiais oficiais para a liberdade de expressão da ONU, OEA, OSCE e Comissão Africana.

I. Liberdade de expressão: um panorama geral

O direito à liberdade de expressão é garantido pelo artigo 19 da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (DUDH) com as seguintes palavras:

Toda 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.²⁸

Na condição de Resolução da Assembleia Geral da ONU, a DUDH não tem um caráter vinculante sobre os Estados. Entretanto, certas partes dela, incluindo o artigo 19, são amplamente reconhecidas como tendo a força jurídica de um costume de direito internacional desde a sua adoção em 1948.²⁹

Esse direito também é garantido no “Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos” (PIDCP), um tratado ratificado por 167 Estados³⁰, que também afirma em seu artigo 19:

- (1) Toda pessoa deve ter direito à liberdade de opinião.
- (2) Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito deve incluir a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja por meio oral, escrito ou impresso, em forma artística ou através de qualquer meio de comunicação de sua escolha.³¹

²⁸ Resolução n° 217A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas 10 de dezembro de 1948.

²⁹ Veja, por exemplo, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited Case (Belgium v. Spain) (Second Phase)*, ICJ Rep. 1970 3 (International Court of Justice) e *Namibia Opinion*, ICJ Rep. 1971 16, Separate Opinion, Judge Ammoun (International Court of Justice).

³⁰ Em dezembro de 2010.

³¹ Resolução n° 2200A(XXI) da Assembleia Geral da ONU, adotada em 16 de dezembro de 1966, em vigor em 23 de março de 1967.

A liberdade de expressão também é protegida nos três tratados regionais de direitos humanos, especificamente no artigo 13 da “Convenção Americana de Direitos Humanos”³², no artigo 10 da “Convenção Europeia de Direitos Humanos” (CEDH)³³ e no artigo 9 da “Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos” (CADHP)³⁴.

É difícil superestimar a importância da liberdade de expressão. Onde não é permitido que informações e ideias fluam livremente, outros direitos humanos, incluindo a própria democracia, tornam-se ameaçados. Os mecanismos de participação dependem do fluxo livre de informações e ideias, uma vez que o engajamento do cidadão só pode se tornar efetivo, quando as pessoas estiverem bem informadas e tiverem os meios para expressarem-se. Outros valores sociais – incluindo a boa governança, a prestação pública de contas, a realização individual e o combate à corrupção – também dependem do respeito à liberdade de expressão.

Os órgãos e as cortes internacionais já deixaram muito claro que o direito à liberdade de expressão é um direito humano fundamental. Em sua primeira sessão, em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução nº 59(I), que se refere à liberdade de expressão em seu sentido mais amplo e afirma:

A liberdade de informação é um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades às quais a Organização das Nações Unidas é consagrada.³⁵

Como essa Resolução aponta, a liberdade de expressão tem uma importância fundamental tanto como um direito humano quanto como um direito indispensável ao exercício de todos os outros direitos. Essa visão tem sido sustentada por órgãos internacionais de direitos humanos. Por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos da ONU³⁶, criada para monitorar a implementação do PIDCP, afirmou que:

O direito à liberdade de expressão é de suma importância para qualquer sociedade democrática.³⁷

10

Declarações dessa natureza são bastante frequentes na jurisprudência de cortes e tribunais de direitos humanos em torno do mundo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou: “A liberdade de expressão é a pedra angular sobre a qual a própria existência da sociedade democrática está assentada”.³⁸ E a Corte Europeia de Direitos Humanos afirmou: “A liberdade de expressão constitui uma das fundações essenciais de uma sociedade [democrática], e é uma das condições básicas para o seu progresso e para o desenvolvimento de cada ser humano”.³⁹

O escopo de proteção das garantias internacionais da liberdade de expressão é amplo, cobrindo não apenas as manifestações que possam ser consideradas de interesse público, mas também as manifestações consideradas por muitos, ou até mesmo por todos, como ofensivas e não palatáveis. De fato, essa noção está, em certa medida, na base da importância da liberdade de expressão. Como deixa claro a Corte Europeia:

A liberdade de expressão [...] se aplica não apenas a ‘informações’ ou ‘ideias’ que tenham uma recepção favorável [...] mas também àquelas que ofendem, choquem ou perturbem o Estado ou qualquer outro setor da população. Tais são as demandas do pluralismo, da tolerância e da abertura mental sem as quais uma ‘sociedade democrática’ não existe.⁴⁰

³² Adotada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, em vigor em 18 de julho de 1978.

³³ Adotada em 4 de novembro de 1950, em vigor em 3 de setembro de 1953.

³⁴ Adotada em Nairobi, Quênia, em 26 de junho de 1981, em vigor em 21 de outubro de 1986.

³⁵ 14 de dezembro de 1946.

³⁶ NT: Em 2006, a Comissão de Direitos Humanos da ONU foi extinta e substituída pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, conforme Resolução nº 60/251 da Assembleia Geral.

³⁷ *Tae-Hoon Park v. Republic of Korea*, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, parágrafo 10.3.

³⁸ COMPULSORY MEMBERSHIP IN AN ASSOCIATION PRESCRIBED BY LAW FOR THE PRACTICE OF JOURNALISM. *Advisory Opinion OC-5/85* of 13 November 1985, Series A, No. 5, parágrafo 70.

³⁹ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72, parágrafo 49.

⁴⁰ *Idem*.

A liberdade de expressão tem uma natureza dual, uma vez que ela protege não apenas o direito de comunicar informações e ideias (o direito do emissor), mas também os direitos de buscar e receber informações e ideias (os direitos do receptor). Essa dualidade tem sido claramente desenvolvida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Quando a liberdade de expressão de um indivíduo é restringida de maneira ilegal, não é apenas o direito daquele indivíduo que está sendo violado, mas também o direito de todos a 'receber' informações e ideias. Como consequência, o direito protegido pelo artigo 13 tem um escopo e uma natureza especiais, que se tornam evidentes pelo aspecto dual da liberdade de expressão. Ele requer, por um lado, que ninguém seja arbitrariamente limitado ou impedido de expressar seus próprios pensamentos. Nesse sentido, ele é um direito que pertence a cada indivíduo. O seu segundo aspecto, por outro lado, implica um direito coletivo de receber toda e qualquer informação, e de ter acesso aos pensamentos expressos pelos outros. [...] Em sua dimensão social, a liberdade de expressão é um meio para o intercâmbio de ideias e informações entre os seres humanos e para a comunicação de massa.⁴¹

A garantia da liberdade de expressão aplica-se com especial força aos meios de comunicação, incluindo os meios de radiodifusão e o serviço público de radiodifusão. O motivo disso é simples: na maioria dos países, os meios de comunicação de massa são os principais canais de discussão pública sobre toda e qualquer questão. A Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou: "São os meios de comunicação de massa que fazem do exercício da liberdade de expressão uma realidade".⁴² A Corte Europeia de Direitos Humanos referiu-se ao "papel preeminente da imprensa em um Estado governado pelo Estado de Direito".⁴³ Em parte, os meios de comunicação, como um todo, merecem proteção especial, por conta do seu papel de tornar públicas

informações e ideias sobre questões de interesse público. Não apenas [a imprensa] tem a tarefa de compartilhar essas informações e ideias; o público também tem o direito de recebê-las. Se fosse de outro modo, a imprensa não seria capaz de desempenhar o seu papel vital de guardião do público.⁴⁴

De maneira semelhante, na sua Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, adotada em 2003, a Comissão Africana enfatizou

o papel central da mídia e dos outros meios de comunicação em garantir o pleno respeito à liberdade de expressão, promover o livre fluxo de informações e ideias, auxiliar as pessoas na tomada de decisões bem informadas e facilitar e fortalecer a democracia.⁴⁵

A mídia desempenha um papel muito importante na sustentação da democracia, incluindo os períodos de eleições. A Comissão da ONU para os Direitos Humanos sublinhou a importância de uma mídia livre para o processo político:

A comunicação livre de informações e ideias sobre questões públicas e políticas entre os cidadãos, os candidatos e os representantes eleitos é essencial. Isso implica imprensa livre e outros meios de comunicação capazes de comentar as questões públicas sem censura ou cerceamento e de informar a opinião pública.⁴⁶

⁴¹ COMPULSORY MEMBERSHIP IN AN ASSOCIATION PRESCRIBED BY LAW FOR THE PRACTICE OF JOURNALISM. *Nota 10*, parágrafos 30-2.

⁴² COMPULSORY MEMBERSHIP IN AN ASSOCIATION PRESCRIBED BY LAW FOR THE PRACTICE OF JOURNALISM. *Nota 10*, parágrafo 34.

⁴³ *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, 14 EHRR 843, parágrafo 63.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Adotada pela Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos em sua 32ª Sessão, de 17 a 23 de outubro de 2002.

⁴⁶ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *General Comment 25*, emitido em 12 de julho de 1996.

De maneira semelhante, a Corte Europeia enfatizou:

A liberdade da imprensa proporciona ao público uma das melhores maneiras de redescobrir e formar opinião sobre ideias e atitudes de seus líderes políticos. Em particular, ela dá aos políticos a oportunidade de refletir e comentar sobre as preocupações da opinião pública; desse modo, ela permite que todos participem de um debate político livre – um elemento que está no centro do conceito de sociedade democrática.⁴⁷

Pode-se apontar que a obrigação de respeitar a liberdade de expressão é um dever dos Estados, e não dos meios de comunicação no sentido estrito. Porém, essas obrigações aplicam-se também às emissoras públicas. Em função da sua ligação com o Estado, essas emissoras estão diretamente incluídas no escopo das garantias internacionais de direitos humanos. Além disso, as emissoras públicas estão em posição especial de satisfazer o direito do público de saber e de garantir o pluralismo e o acesso. Por isso, é particularmente importante que elas promovam esses direitos.

II. Pluralismo e diversidade

O pluralismo e a diversidade nos meios de comunicação são princípios fundamentais do direito internacional. A necessidade de pluralidade flui do direito de buscar e receber informações e ideias. Um elemento central nesse aspecto do direito à liberdade de expressão é a ideia de que os cidadãos devem ter acesso a um amplo espectro de diferentes perspectivas e análises pelos meios de comunicação; em outras palavras, devem ter acesso a uma mídia diversificada. É por terem disponível um leque de pontos de vista que os indivíduos podem exercer a plena cidadania, escolhendo entre perspectivas concorrentes, à medida que se engajam no processo de tomada de decisões públicas. Em relação à radiodifusão, as ondas de rádio são um recurso público e devem ser usadas em benefício do público como um todo, incluindo as visões ou os interesses das minorias.

O artigo 2 do PIDCP atribui aos Estados a obrigação de “adotar tais medidas legislativas ou de outra natureza, conforme necessárias, de modo a efetivar os direitos reconhecidos por este Pacto”. Isso significa que os Estados devem não apenas se abster de interferir nos direitos, mas também dar passos positivos, de modo a garantir que os direitos, incluindo o da liberdade de expressão, sejam respeitados. De fato, os governos são obrigados a criar um ambiente no qual uma mídia diversificada e independente possa florescer, satisfazendo, assim, o direito de saber do público.

Essa demanda é amparada por uma profusão de padrões internacionais de forte referência. Como declarou a Corte Europeia de Direitos Humanos, “[o compartilhamento] de informações e ideias de interesse geral (...) não pode ser alcançado de maneira bem-sucedida, a não ser que ele esteja ancorado pelo princípio do pluralismo”.⁴⁸ A Corte Interamericana tem defendido que a liberdade de expressão requer que “os meios de comunicação sejam potencialmente abertos a todos sem qualquer discriminação, ou, mais precisamente, que não fiquem indivíduos ou grupos excluídos do acesso a esses meios”.⁴⁹ E a Declaração Africana afirma:

A liberdade de expressão impõe uma obrigação sobre as autoridades, para que tomem medidas positivas na promoção da diversidade.⁵⁰

A Recomendação 2007(2) do Conselho da Europa sobre pluralismo e diversidade no conteúdo dos meios de comunicação dedica-se a desenvolver a questão da importância do pluralismo na mídia e as medidas para promovê-lo. O documento afirma:

⁴⁷ *Castells v. Spain*, 24 April 1992, Application No. 11798/85, parágrafo 43.

⁴⁸ *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 November 1993, 17 EHRR 93, parágrafo 38.

⁴⁹ COMPULSORY MEMBERSHIP IN AN ASSOCIATION PRESCRIBED BY LAW FOR THE PRACTICE OF JOURNALISM. *Nota IO*, parágrafo 34.

⁵⁰ Princípio III.

Os Estados-membros devem encorajar o desenvolvimento de outros meios de comunicação capazes de realizar uma contribuição ao pluralismo e à diversidade, e de promover um espaço para o diálogo. Esses meios de comunicação poderiam, por exemplo, ter o formato de meios de comunicação comunitários, locais, de minorias ou sociais.⁵¹

Uma das principais justificativas para o serviço público de radiodifusão é que ele realiza uma importante contribuição ao pluralismo. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha defendeu, até mesmo, que a garantia da variedade e a promoção da diversidade são obrigações constitucionais das organizações do serviço público de radiodifusão.⁵²

Diversos instrumentos internacionais enfatizam a importante contribuição que as emissoras de serviço público fazem à promoção da diversidade e do pluralismo. A cada ano, os quatro relatores especiais internacionais para a liberdade de expressão – o relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, o representante da OSCE para a Liberdade nos Meios de Comunicação, o relator especial da OEA para a Liberdade de Expressão, e o relator especial da ACHPR para a Liberdade de Expressão e Informação – adotam uma Declaração Conjunta, desenvolvendo os temas centrais ligados à liberdade de expressão. Em sua Declaração Conjunta de 2007, os mandatários especiais enfatizaram o papel das emissoras de serviço público na contribuição à diversidade, incluindo a tarefa de “dar voz e servir às necessidades e aos interesses de todos os setores da sociedade”.⁵³ Os relatores reiteraram esse ponto na sua Declaração Conjunta de 2010, expressando preocupação com as ameaças a esse papel.⁵⁴

De maneira semelhante, a Resolução nº 1: o Futuro do Serviço Público de Radiodifusão da 4ª Conferência Ministerial do Conselho da Europa sobre Política dos Meios de Comunicação de Massa enfatiza a “função vital do serviço público de radiodifusão como fator essencial da comunicação pluralista, acessível a todos”.⁵⁵ O documento traz uma lista de maneiras específicas como as emissoras públicas contribuem à diversidade, incluindo o provimento de “uma programação pluralista, inovadora e diversificada” e “serviços no interesse de um amplo público, sem descuidar das necessidades dos grupos de minorias”. A ideia de contribuir à diversidade, de uma maneira ou de outra, está presente em praticamente todas as declarações do Conselho da Europa sobre o mandato das emissoras de serviço público.

Na Europa, o financiamento das emissoras de serviço público pelos Estados está isento dos dispositivos gerais do Tratado de Amsterdã, em parte por conta da contribuição que fazem à diversidade. Uma Resolução do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros relativa ao serviço público de radiodifusão, aprovada pela União Europeia, reconhece o importante papel desempenhado pelas organizações do serviço público de radiodifusão em garantir um fluxo de informações, por meio de diversas fontes, ao público. Ao isentar essas emissoras dos dispositivos do Tratado de Amsterdã, o Protocolo aponta que elas têm relevância direta para a democracia e para as necessidades sociais e culturais, bem como para a necessidade de preservar-se o pluralismo nos meios de comunicação.⁵⁶

III. Independência

Existem áreas nas quais a regulação e/ou supervisão pelo Estado é apropriada em relação à radiodifusão. O licenciamento das emissoras é necessário para garantir o uso ordenado das ondas de rádio, e, naturalmente, deve haver a supervisão das emissoras públicas, entre outras coisas, para garantir o uso apropriado dos recursos públicos. No entanto, os procedimentos de licenciamento e supervisão das emissoras públicas

⁵¹ Princípio 4.

⁵² Veja em: BARENDT, Op cit, p. 58, *Fourth Television case*, 87 BverfGE 181 (1992), e o *Fifth Broadcasting case* (Baden-Württemberg Private Broadcasting Case), 1 BvR 147, 478/86, 1 BvR 147, 478/865 (1987).

⁵³ 12 de dezembro de 2007.

⁵⁴ 3 de fevereiro de 2010

⁵⁵ Preâmbulo.

⁵⁶ Diário Oficial 1999/C 30/01, 5 de fevereiro de 1999.

são regidos pela garantia da liberdade de expressão. Um princípio central da liberdade de expressão é que os poderes de licenciamento e supervisão devem ser protegidos tanto contra o controle governamental quanto da influência comercial indevida. Isso demanda implementação de proteções jurídicas e práticas específicas contra formas de interferência política, comercial e outras, em parte por conta da tendência universalmente observada de governos e setor privado de querer minimizar o acesso de seus críticos e competidores aos meios de comunicação abertos.

Esse princípio geral encontra forte amparo em decisões e declarações internacionais. A Declaração Africana afirma claramente, em seu Princípio VII(1):

Qualquer autoridade pública que exerça poderes nas áreas reguladoras de radiodifusão ou telecomunicações deve ser independente e adequadamente protegida contra interferências, particularmente de natureza política ou econômica.

A necessidade de proteção contra interferências políticas ou comerciais também foi enfatizada na Declaração Conjunta de 2003 dos relatores especiais, que afirma:

Todas as autoridades públicas que exercem poderes formais de regulação sobre a mídia devem ser protegidas contra interferências, particularmente de natureza política ou econômica, incluindo processos de candidatura de membros que sejam transparentes, permitam o aval público e não sejam controlados por qualquer partido político específico.⁵⁷

Os mesmos relatores reiteraram esse ponto, em sua Declaração Conjunta de 2007.⁵⁸

Dentro da Europa, uma recomendação inteira do Comitê de Ministros do Conselho da Europa – a Recomendação [2000]23 sobre a independência e as funções das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão – é dedicada a essa questão. Logo na primeira cláusula substantiva dessa Recomendação, afirma-se

Os Estados-membros devem garantir o estabelecimento e o funcionamento sem obstruções das autoridades reguladoras para o setor de radiodifusão, produzindo o arcabouço legislativo apropriado para esse propósito. As regras e os procedimentos que regem ou afetam o funcionamento das autoridades reguladoras devem afirmar claramente e proteger a sua independência.⁵⁹

Esse princípio central também se reflete em uma série de casos julgados pelas cortes nacionais. Por exemplo, um caso julgado pela Suprema Corte do Sri Lanka defendeu que um projeto de lei de radiodifusão era incompatível com a garantia constitucional da liberdade de expressão. No caso desse projeto de lei, o(a) ministro(a) viria a ter poderes consideráveis sobre as indicações para o Colegiado de Diretores da autoridade reguladora. A Corte apontou: “A autoridade carece da independência necessária para um órgão incumbido da regulação da mídia eletrônica, que, de acordo com o reconhecimento geral, é o meio mais potente que existe para influenciar-se o pensamento.”⁶⁰

O mesmo princípio também foi claramente estabelecido no contexto específico das emissoras públicas. A declaração mais abrangente é provavelmente a Recomendação [1996]10 sobre a Garantia da Independência do Serviço Público de Radiodifusão, aprovada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa.⁶¹ O próprio nome da Recomendação ilustra nitidamente a importância da independência das organizações de serviço público de radiodifusão, e a recomendação traz orientações detalhadas sobre como ela deve ser alcançada na prática.

Diversas declarações adotadas sob os auspícios da UNESCO também apontam a importância das emissoras independentes de serviço público. A Declaração de Sana'a de 1996 conclama a comunidade internacional

⁵⁷ Adotada em 18 de dezembro de 2003.

⁵⁸ 12 de dezembro 2007.

⁵⁹ Adotada em 20 de dezembro de 2000.

⁶⁰ *Athokorale and Ors. v. Attorney-General*, 5 May 1997, Supreme Court, S.D. No. 1/97-15/97.

⁶¹ Adotada em 11 de setembro 1996.

a prestar assistência às emissoras públicas apenas quando essas são independentes, e apela aos Estados individuais para que garantam tal independência.⁶² A Declaração de Sófia de 1997 aponta a necessidade de emissoras pertencentes ao Estado transformarem-se em autênticas organizações de serviço público de radiodifusão, com independência editorial garantida e órgãos independentes de supervisão.⁶³

A Declaração Africana também sublinha a importância da independência para as emissoras públicas, conclamando as emissoras controladas pelo Estado e pelo governo a transformarem-se em emissoras de serviço público.⁶⁴ De maneira semelhante, em sua Declaração Conjunta de 2010, os relatores especiais internacionais expressaram preocupação com “influência ou controle” político sobre as emissoras, o que resulta em uma situação na qual elas servem como porta-vozes do governo, ao invés de órgãos independentes operando em nome do interesse público.⁶⁵

As mesmas ideias são refletidas em uma série de decisões constitucionais pelas cortes nacionais. Por exemplo, a Suprema Corte de Gana apontou:

Os meios de comunicação estatais são ativos nacionais: eles pertencem a toda a comunidade, e não à abstração conhecida como Estado; nem ao governo em exercício, ou ao seu partido. Se esses ativos nacionais se tornarem porta-vozes de qualquer partido, ou de qualquer combinação de partidos em disputa pelo poder, a democracia nada mais seria do que uma farsa.⁶⁶

Em relação ao órgão diretor (*National Media Commission*⁶⁷), a Suprema Corte de Gana afirmou que era o seu papel “inspirar os ares da independência nos meios de comunicação estatais, para garantir que eles sejam protegidos do controle governamental”.⁶⁸

O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu que o estabelecimento de uma emissora federal era inconstitucional, impedindo, assim, que o órgão fosse criado. Entre outras coisas, o Tribunal apontou: “A corporação estava completamente nas mãos do Estado. Ela era um instrumento da Federação e era dominada pelo governo federal e pelo chanceler federal”.⁶⁹

Na prática, existem algumas maneiras de garantir a independência das emissoras de serviço público, incluindo garantias e regras estruturais ligadas à programação. A independência também é salvaguardada por meio do estabelecimento de sistemas apropriados de prestação pública de contas aos espectadores, incluindo sistemas de insumos públicos diretos e requerimentos gerais de transparência que auxiliam no trabalho de viabilizar o papel da fiscalização pública. A maneira como os recursos públicos são alocados às emissoras públicas também é central para a sua independência (veja a seguir).

Em termos de garantias estruturais, um enfoque central sobre os padrões recai sobre a necessidade de estabelecer órgãos diretores independentes e sobre como alcançar isso na prática. Os padrões também refletem a ideia complementar de que a independência editorial das emissoras de serviço público deve ser garantida. Essa abordagem erige uma estrutura de dois níveis para proteger a independência, composta pelo órgão diretor que supervisiona o trabalho e reporta sobre ele ao Parlamento (ou seja, age como uma interface entre a organização e os órgãos superiores de prestação pública de contas), e a própria administração da organização.

⁶² Resolução n° 34, adotada pela Conferência-Geral em sua 29ª Sessão (1997). Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5351&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SEÇÃO=201.html>.

⁶³ Resolução n° 35, adotada pela Conferência-Geral em sua 29ª Sessão (1997), Cláusula 7. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SEÇÃO=201.html>.

⁶⁴ Princípio VI.

⁶⁵ 3 de fevereiro de 2010.

⁶⁶ *New Patriotic Party v. Ghana Broadcasting Corp.*, 30 November 1993, Writ No. 1/93, p. 17.

⁶⁷ NT: Comissão Nacional para os Meios de Comunicação (tradução livre).

⁶⁸ *Idem*, p. 13. Veja também: *National Media Commission v. Attorney General*, 20 January 2000, Writ No. 2/96 (Suprema Corte de Gana).

⁶⁹ *First Broadcasting Case*, BVerfGE 12, 26 February 1961.

Na prática, a independência editorial é frequentemente promovida pela garantia de uma clara separação entre o órgão diretor, com responsabilidade geral pela organização, e os gerentes e editores, que são responsáveis pelo trabalho diário e pela tomada de decisões editoriais. O órgão diretor pode estabelecer direcionamentos e políticas de trabalho, mas não deve – exceto, talvez, em situações muito extremas – interferir em uma decisão específica da programação.

Algumas declarações internacionais refletem essas ideias de independência estrutural. Assim, a Declaração Africana insta as emissoras públicas a prestarem contas ao público por meio da legislatura e também afirma:

- As emissoras públicas devem ser dirigidas por um Colegiado Executivo protegido contra interferências, em particular de natureza política ou econômica;
- A independência editorial das emissoras de serviço público deve ser garantida.⁷⁰

A Resolução nº 1: O Futuro do Serviço Público de Radiodifusão, da 4ª Conferência do Conselho Ministerial Europeu sobre Política dos Meios de Comunicação, mencionada acima, reitera esses princípios ao afirmar

Os Estados participantes comprometem-se a garantir a independência das emissoras de serviço público contra interferências políticas e econômicas. Em particular, o gerenciamento diário e a responsabilidade editorial pelas grades de programação, e o conteúdo dos programas devem ser questões totalmente a cargo das próprias emissoras.

A independência das emissoras de serviço público deve ser garantida pelas estruturas apropriadas, tais como Colegiados internos plurais e outros órgãos independentes.

O esforço de garantir a independência, na prática, deve estar enraizado nas estruturas institucionais de cada país, levando em consideração o ambiente político e cultural. Porém, alguns princípios gerais podem ser estabelecidos. A Recomendação [1996]10 do Conselho da Europa é a mais detalhada declaração de tais princípios. Ela estipula que o arcabouço jurídico que rege as emissoras de serviço público deve garantir a independência editorial e a autonomia institucional, especialmente em relação às grades de programação, aos programas, às notícias e a outras questões, incluindo as finanças internas e a organização.⁷¹

A Recomendação apela aos “órgãos de supervisão” (órgãos diretores), para que sejam indicados de maneira a evitar que eles corram “o risco de interferências políticas ou de outra natureza”, para que sejam “abertos e pluralistas” e para que eles “representem coletivamente os interesses da sociedade em geral”. Ela também clama por proteção do seu mandato (ou seja, a proteção contra demissões arbitrárias), por regras para lidar com conflitos de interesses, por regras claramente definidas sobre remuneração, e proíbe que os membros recebam instruções ou mandatos de qualquer pessoa que não seja quem as indicou, exceto em casos excepcionais determinados pela lei.⁷²

Os membros gerenciais também devem ser indicados de maneira protegida contra interferências políticas, ou de outra espécie e devem estar sujeitos a regras de interesse público, incluindo regras contra conflitos de interesse. Uma questão importante é que o gerenciamento deve ser responsável unicamente pelas operações do dia a dia e deve prestar contas ao órgão supervisor, estando sujeito à prestação pública de contas diante dos tribunais. As decisões do órgão supervisor contra membros da parte gerencial devem ser devidamente fundamentadas e sujeitas à apelação em tribunal.⁷³

Como foi apontado acima, esse sistema contempla duas camadas de proteção. Em primeiro lugar, a supervisão geral é realizada não apenas por elementos políticos, como o Parlamento e o governo, mas por órgão independente de supervisão. Em segundo lugar, esse órgão é responsável apenas pela supervisão geral, já que o processo decisório é realizado pelos membros da parte gerencial

⁷⁰ Princípio VI.

⁷¹ Princípio I.

⁷² Princípio III.

⁷³ Princípio II.

Outra maneira de assegurar a independência é determinar que as obrigações diretas sobre a programação das emissoras de serviço público sejam equilibradas e imparciais, particularmente em relação à programação ligada às suas notícias e às questões atuais. Assim, a Declaração Africana conclama as emissoras de serviço público para que cumpram a “obrigação de garantir que o público receberá informações adequadas e politicamente equilibradas”⁷⁴; a Resolução nº 1 afirma que as missões das emissoras de serviço público devem incluir o provimento “imparcial e independente de notícias, informações e comentários”⁷⁵, e a Recomendação [1996]10 do Conselho da Europa apela aos arcabouços jurídicos, para que estipulem que essas emissoras “garantam que os programas de notícias apresentem fatos e eventos de maneira justa, encorajando a livre formação de opiniões”. Além disso, elas devem ser compelidas a transmitir mensagens oficiais apenas em circunstâncias excepcionais.⁷⁶

Os tribunais também têm sustentado que o equilíbrio e a imparcialidade são uma obrigação constitucional para as emissoras de serviço público. Desse modo, a Corte Superior de Malawi apoiou uma denúncia feita por cidadãos sobre cobertura não parcial das eleições parlamentares e presidenciais por parte da *Malawi Broadcasting Corporation*.^{77,78} O Tribunal Constitucional da Áustria também sustentou que as obrigações da Empresa Austríaca de Radiodifusão⁷⁹ são equilibradas no contexto da programação sobre questões de interesse público que não sejam políticas por natureza, em particular em relação a um programa sobre pecuária.⁸⁰

Por fim, algumas declarações internacionais instam as emissoras públicas a prestarem contas diretamente ao público e a serem abertas em suas operações. Assim, a Recomendação 1878 (2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa defende o estabelecimento de “mecanismos públicos de prestação de contas para o controle público”.⁸¹ A Resolução nº 1 insta as emissoras públicas a prestarem contas diretamente ao público, incluindo a publicação de informações sobre suas atividades e o desenvolvimento de procedimentos que permitam que espectadores e ouvintes comentem sobre a maneira como elas estão realizando suas missões. A Declaração Conjunta de 2007 dos mandatários especiais internacionais faz um chamado para que a transparência seja “a marca distintiva dos esforços das políticas públicas na área de radiodifusão”.⁸²

IV. Financiamento

Os padrões internacionais, bem como as práticas nacionais, determinam claramente que o provimento de apoio financeiro público às emissoras de serviço público é essencial para o cumprimento bem-sucedido de seus mandatos. Essas emissoras recebem mandatos especiais de programação cujo cumprimento requer o apoio público. De fato, se não fosse assim, haveria pouca necessidade de existirem emissoras de serviço público, uma vez que a combinação de forças de mercado e regulação poderia proporcionar os benefícios desejados sem elas. Assim, a Corte Constitucional da Itália sustentou que as garantias constitucionais da liberdade de expressão obrigam os governos a prover recursos suficientes às emissoras públicas, para que elas possam realizar suas funções.⁸³

⁷⁴ Princípio VI.

⁷⁵ Princípio II.

⁷⁶ Princípio VI.

⁷⁷ NT: Empresa Radiodifusora de Malawi (tradução livre).

⁷⁸ *Kafumba et alii, v. the Electoral Commission and Malawi Broadcasting Corporation*, Miscellaneous Case Number 35 of 1999.

⁷⁹ NT: Tradução livre do original em inglês *Austrian Broadcasting Corporation*.

⁸⁰ *Austrian Broadcasting Corporation, “ORF” v. Count H.*, VfGH B 54/01, 4 March 2002.

⁸¹ Parágrafo 15. Veja também, em termos gerais, a Resolução de 25 de novembro de 2010 pelo Parlamento Europeu sobre o serviço público de radiodifusão na era digital: o futuro do sistema dual.

⁸² 12 de dezembro de 2007.

⁸³ Decisão 826/1998 [1998] Guir. cost. 3893.

Essa questão contém dois aspectos principais. Em primeiro lugar, em muitos casos, as obrigações de programação impostas sobre as emissoras de serviço público têm altos custos. Assim, noticiários, programas de ficção e programas educacionais são relativamente caros de produzir, e, apesar disso, espera-se que as emissoras públicas incluam proporções significativas desses gêneros em sua produção. Em segundo lugar, por um lado, a publicidade, que é a maior fonte de renda para as emissoras comerciais, está ligada a fatias de audiência e, às vezes, ao direcionamento específico de certos segmentos de mercado (frequentemente, os mais abastados). Por outro lado, espera-se que as emissoras públicas incluam uma programação não discriminatória dirigida a todos os membros da sociedade, incluindo programas direcionados a minorias e a outros grupos que podem não ser particularmente viáveis do ponto de vista comercial. Uma ideia que vai ao encontro disso, em muitos países, é a de que espectadores e ouvintes devem ter condições de usufruir da programação das emissoras públicas sem qualquer publicidade, ou com apenas o mínimo possível de publicidade.

Ao mesmo tempo, a verdadeira independência das emissoras de serviço público só é possível com a garantia de que o financiamento seja livre de controle arbitrário do governo, e muitos dos padrões internacionais mencionados acima refletem essa ideia. Em particular, é improvável que a proteção da independência estrutural das estruturas diretoras das emissoras públicas seja efetiva, se o governo puder exercer pressões por meio do seu controle sobre os recursos disponíveis.

Em resposta a essa ameaça, a Resolução nº 1 defende um “arcabouço de financiamento apropriado e seguro que garanta às emissoras de serviço público os meios necessários ao cumprimento das suas missões”. A Declaração Africana afirma: “as emissoras públicas devem ser adequadamente financiadas, para que sejam protegidas contra interferências arbitrárias sobre seus orçamentos”.⁸⁴

A Recomendação [1996]10 do Conselho da Europa reitera essencialmente a declaração geral sobre o financiamento feito pela Resolução nº 1. Ela também aponta que os arranjos de financiamento não devem ser usados “para exercer, diretamente ou indiretamente, qualquer influência sobre a independência editorial e a autonomia institucional” das emissoras de serviço público. O nível de financiamento deve ser definido após consultas, junto à emissora pública, e deve levar em consideração as tendências nos custos das suas atividades. Além disso, o pagamento deve ser feito de maneira que “garanta a continuidade das atividades” da emissora, permitindo que ela se “engaje no planejamento de longo prazo”.⁸⁵

Essas ideias refletem a percepção de que as emissoras de serviço público devem estar em condições de contar com grau de confiabilidade na alocação do seu financiamento, sem o qual é difícil planejar suas atividades, mantendo força de trabalho estável e adaptando-se às novas tecnologias. Isso sugere que elas necessitam de alocação de recursos de longo prazo e plurianuais.

Na maioria dos casos, as emissoras de serviço público trabalham com um modelo de financiamento misto, no qual parte dos seus recursos provém de fontes públicas, enquanto outra provém de atividades comerciais, incluindo publicidade. A Recomendação 1878 (2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa refere-se às seguintes fontes possíveis de financiamento:

O financiamento dos meios de comunicação de serviço público pode ser assegurado pela cobrança de taxa comum de licença de uso de radiodifusão, impostos, subsídios estatais, taxas de assinatura, rendas de publicidade e patrocínios, serviços especializados no formato *pay-per-view* ou sob demanda, venda de produtos relacionados, tais como livros, vídeos ou filmes, e a exploração de seus arquivos audiovisuais.⁸⁶

Existem vantagens e desvantagens em relação a cada uma das diversas fontes de financiamento. Uma taxa de licença de uso é mais estável e também menos suscetível à interferência governamental, ainda que órgãos públicos, em última instância, determinem o preço dessa taxa e, onde for relevante, a sua distribuição proporcional entre as emissoras públicas. Ao mesmo tempo, as taxas de licença de uso podem ser difíceis e/ou caras de recolher nos locais onde elas ainda não estejam implementadas e podem ser de difícil introdução por ter uma baixa probabilidade de tornarem-se populares. Além disso, a alta

⁸⁴ Princípio VI.

⁸⁵ Princípio V.

⁸⁶ Parágrafo 14.

visibilidade de uma cobrança geral pode levar as emissoras públicas a serem forçadas a competir por níveis de audiência, de modo a justificarem a cobrança geral, ao invés de se concentrarem na qualidade e na diversidade. Subvenções governamentais diretas são menos associadas a essas pressões, mas é muito mais difícil isolá-las da influência política.

Onde as emissoras públicas operam com base em modelos mistos de financiamento, é muito importante assegurar que elas não usem isso para competir injustamente com as emissoras comerciais, particularmente em relação às receitas de publicidade. Em outras palavras, não se deve permitir que elas usem seu financiamento público ou outros benefícios públicos para subsidiar suas operações de publicidade.

V. As emissoras públicas e as novas tecnologias

As novas tecnologias estão alterando fundamentalmente a maneira como todos os tipos de emissoras operam, incluindo as emissoras públicas. Isso vai muito além da questão de mudar o modo de distribuição da radiodifusão e está produzindo profundas mudanças no nível do conteúdo da radiodifusão. Por exemplo, as mudanças tecnológicas têm facilitado proliferação massiva do número de canais atualmente disponíveis a muitas pessoas, tanto fragmentando a audiência quanto permitindo muitos canais e programas sob medida. Além disso, a internet possibilita que as emissoras se engajem em um leque muito mais amplo de atividades de informação, algumas delas podendo estar fora das definições tradicionais de transmissão (incluindo a hospedagem de internet para conteúdos gerados pelos usuários que não tenham sequer sido produzidos pela emissora em questão). Essas mudanças geram questões interessantes sobre o papel e os rumos da radiodifusão pública.

Algumas declarações importantes confirmadas pela prática quase universal dos Estados deixam claro que as emissoras públicas devem estar em condições de operar por meio de todas as plataformas digitais possíveis, e esta é uma questão altamente controversa. Assim, tanto a Resolução nº 1 quanto a Recomendação [1996]10 do Conselho da Europa afirmam simplesmente que as emissoras públicas devem estar em condições de “explorar novas tecnologias de comunicação”, enquanto a Recomendação [2007]3 do Conselho da Europa afirma que isso deve ser claramente estabelecido pelo arcabouço jurídico que rege essas emissoras.⁸⁷ A Recomendação 1878 [2009] da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa lista alguns dos novos serviços possíveis, como “canais temáticos, conteúdos sob demanda, conteúdos gravados e serviços de mídia com base na internet”.⁸⁸

A Resolução nº 1, a Recomendação [2003]9⁸⁹ e a Recomendação [2007]3⁹⁰ também refletem a ideia de que a obrigação de desenvolver novas tecnologias de comunicação deveria ser incluída nos mandatos das emissoras de serviço público. Essa ideia tem sido bastante aceita na prática, particularmente em relação à televisão digital.

Diversas declarações – incluindo a Recomendação 1878 [2009], a Declaração Conjunta dos relatores especiais internacionais de 2007, a Recomendação [2003]9 e a Recomendação [2007]3 – deixam claro que as emissoras públicas devem receber frequências digitais adequadas, capazes de permitir que elas cumpram seus mandatos e prestem serviços universais de modo igual ou semelhante à anterior.

Nesse sentido, a Resolução nº 1 proclama que o controle privado sobre o sistema de distribuição de radiodifusão não deve operar de modo a excluir as emissoras de serviço público. Os meios para garantir

⁸⁷ *On the remit of public service media in the information society*, 31 January 2007, Principle 26. Essa Recomendação, como o título sugere, prefere o uso da expressão “meios de comunicação de serviço público”, tendo excluído os meios impressos (“*print media*”), refletindo a ideia de que esses meios de comunicação operam em plataformas múltiplas, algumas das quais não podem ser descritas como radiodifusão.

⁸⁸ Princípio 9.

⁸⁹ *On measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting*, 28 May 2003. Principle 19.

⁹⁰ Princípio 9.

isso devem incluir as obrigações para as operadoras a cabo em termos de transmissões analógicas e digitais, mas devem estender-se também a questões mais sutis, como o acesso justo, razoável e não discriminatório a guias de programação eletrônica, nos quais “os canais de serviço público devem aparecer de maneira proeminente e de fácil acesso”.⁹¹

A universalidade do serviço é geralmente considerada como uma característica central do serviço público de radiodifusão. No entanto, como a natureza dos sistemas de distribuição continua desenvolvendo-se e transformando-se, a disponibilidade geral de certas ofertas do serviço público – como os serviços providos pela internet – pode depender de fatores que estão além do controle da emissora de serviço público – como a conectividade da internet.

Uma ideia muito próxima dessa questão é a de que as emissoras de serviço público precisam de recursos financeiros e de outra natureza (tais como capacitação técnica) adequados para estarem em condições de apresentar e cumprir seus mandatos com base em novas plataformas de comunicação. A esse respeito, a Recomendação [2003]9 faz referência a aumentos nos custos de aquisição, produção e armazenamento de programas⁹², enquanto a Recomendação [2007]3 refere-se à necessidade de desenvolver “os recursos técnicos necessários” para fazer uso das novas tecnologias de comunicação. A mesma Recomendação aponta que, enquanto as fontes tradicionais de recursos permanecerem “válidas”, as fontes complementares de financiamento podem ser consideradas, como a cobrança de serviços mais personalizados, com base nas possibilidades viabilizadas por essas novas tecnologias.⁹³

Em termos de conteúdo de transmissões, a Recomendação [2003]9 do Conselho da Europa chama atenção para preservação da “competência social especial” das emissoras de serviço público no novo ambiente digital, enquanto se deve permitir que o seu mandato seja concomitantemente adaptado ao novo ambiente.⁹⁴ A Recomendação [2007]3 sugere que existe uma necessidade de reconciliar a ideia de um mandato claro para as emissoras públicas com a necessidade de permitir que elas tenham a flexibilidade de aproveitarem os novos desenvolvimentos tecnológicos em transformação.⁹⁵ A mesma Recomendação sugere que os meios de comunicação do serviço público possam, em meio ao número cada vez maior de operadoras diferentes que proveem os serviços de radiodifusão a ouvintes e espectadores, “constituir um espaço de credibilidade e confiabilidade”, e desempenhar um “papel de construir pontes em meio à fragmentação”.⁹⁶

Uma ideia interessante é a possibilidade de que as novas tecnologias tenham facilitado o provimento de serviços verdadeiramente universais, no sentido de acesso universal, mas também no sentido mais profundo de uma programação que atenda às necessidades de todos. Assim, a Recomendação 1878 [2009] refere-se à ideia de que as emissoras de serviço público devem “utilizar as novas tecnologias para aumentar a acessibilidade dos seus serviços e para oferecer novas opções, incluindo os serviços de mídia interativos e sob demanda em todas as plataformas disponíveis, de modo a alcançar todos os públicos e, em particular, os jovens”.⁹⁷

A mesma questão é desenvolvida de modo significativo na Recomendação [2007]3. Ela refere-se, por exemplo, à ideia de que as emissoras públicas

devem estar em condições de oferecer tanto conteúdos e serviços gerais quanto especializados, bem como serviços personalizados interativos e sob demanda. Elas devem direcionar-se a todas as gerações, mas especialmente envolver a geração mais jovem em

⁹¹ Recomendação (2003)9, Princípios 21 e 13.

⁹² Princípio 22.

⁹³ Princípios 28-30. A Recomendação 1878 (2009) também se refere à ideia de proporcionar serviços sob demanda, ainda que não esteja claro se ela intenciona que esses serviços sejam usados para gerar recursos.

⁹⁴ Princípio 19.

⁹⁵ Princípio 27.

⁹⁶ Princípios 12 e 13. A Recomendação (2003)9 também se refere à ideia de uma “sociedade unida” de emissoras de serviço público, visando aos mercados em fragmentação.

⁹⁷ Parágrafo 17.2.

formas ativas de comunicação, encorajando a provisão de conteúdos gerados pelos usuários e estabelecendo outros métodos participativos.⁹⁸

Isso sugere que as novas tecnologias estejam de fato aprimorando a capacidade de essas emissoras alcançarem a juventude. A Recomendação reitera essas mesmas ideias em relação às minorias e aos idosos. De modo semelhante, muitos dos padrões sugerem que as novas tecnologias também devem ser usadas na promoção de um acesso maior à radiodifusão por parte das pessoas com deficiência. Assim, a Recomendação (2007)3 defende medidas específicas para aprimorar o acesso para pessoas com deficiências auditivas e visuais.⁹⁹

Outra maneira pela qual as emissoras estão sendo chamadas a utilizar novas tecnologias, de modo a melhorar sua capacidade de cumprir seus mandatos, é viabilizar “um debate e uma participação democrática mais amplos”. Isso deveria encorajar não apenas a participação nas eleições, mas também nos “processos decisórios e na vida pública em geral”.¹⁰⁰ Em suma, 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.

⁹⁸ Princípio 5.

⁹⁹ Recomendação (2007)3, Princípios 8 e 10.

¹⁰⁰ Idem, Princípios 14-15.

Introdução

A Austrália tem duas organizações separadas que prestam serviços públicos de radiodifusão: a *Australian Broadcasting Corporation* (ABC)¹⁰² e a *Special Broadcasting Services* (SBS)^{103,104}. A ABC provê serviços de informação e entretenimento de interesse geral por rádio e televisão, ao passo que a SBS, em menores proporções, provê serviços especializados com enfoque no cumprimento das necessidades de mídia da culturalmente diversificada população australiana. Ambas as emissoras são corporações públicas que operam com estatutos promulgados pelo Parlamento da Austrália. Em última instância, elas prestam contas ao governo pela maneira como empregam os recursos públicos, mas a ABC e a SBS são independentes do controle governamental e usufruem de ampla liberdade criativa e editorial. Esta seção examina os serviços específicos, o mandato, a governança e o financiamento de ambas as emissoras.

Australian Broadcasting Corporation (ABC)

22

I. Serviços prestados

A ABC opera uma rede nacional de televisão (ABC-TV), disponível por transmissão terrestre. O sistema tem instalações de produção e centros de transmissão em todas as capitais dos estados, bem como na capital nacional Canberra e na cidade de Darwin, e a recepção está disponível a praticamente todos os australianos. O canal principal de televisão da ABC é o ABC1, disponível tanto no formato analógico quanto no digital. O ABC2 é um canal digital de sinal não criptografado, enquanto o ABC3 é um canal digital dedicado às crianças, e o ABC24 é, como o próprio nome sugere, um canal 24 horas de notícias, transmitido apenas no formato digital de alta definição. Já o *iView* opera pela internet e possibilita que os espectadores assistam aos programas que perderam pela televisão. Serviços locais de televisão também são providos em todos os estados e territórios da Austrália. Todos esses canais de televisão também estão disponíveis pelas redes de TV por assinatura. A ABC também opera a rede australiana de televisão, um serviço internacional que está disponível para cerca de 44 países.

De acordo com o relatório anual 2009-2010, a ABC transmitiu um total de quase 15.000 horas de televisão pela ABC1 e ABC2, sendo que a ABC1 sozinha transmitiu mais de 1.000 horas de conteúdos originais australianos em primeira mão. Juntos, os três serviços televisivos tiveram uma audiência semanal de cerca de 60% da população, sendo que a ABC1, sozinha, alcançou cerca de 55% do público.

¹⁰¹ NT: a apresentação dos países segue a ordem alfabética da edição em inglês.

¹⁰² NT: Empresa Australiana de Radiodifusão (tradução livre).

¹⁰³ NT: Empresa de Serviços Especiais de Radiodifusão (tradução livre).

¹⁰⁴ Há uma terceira emissora que pode ser considerada como uma emissora de serviço público, a *National Indigenous Television Network* (NITV), disponível por assinatura e via satélite. Tecnicamente, a NITV é uma empresa sem fins lucrativos, e o governo comprometeu-se com o seu financiamento.

A ABC Radio reúne quatro redes nacionais de rádio: a *Radio National*, a *Classic FM*, a *Triple J* e a *News Network*. A *Radio National* é um serviço geral com programas sobre artes, religião, política, direito, notícias e atualidades, ciência e tecnologia, história, saúde, educação para adultos e mudança social, economia e questões internacionais. A *Classic FM*, como o nome sugere, é dedicada à música clássica. A *Triple J* é uma rede jovem com conteúdo predominantemente de música popular, que também inclui notícias e atualidades, humor e atrações especiais. Finalmente, a *News Network* é um serviço contínuo de notícias e atualidades, com transmissões ao vivo de ambas as Casas do Parlamento.

A ABC também inclui a *Metropolitan Radio*, uma rede de nove estações, uma em cada capital estatal e nas cidades de Darwin, Canberra e Newcastle, que provê um serviço principalmente composto por programas de notícias, atualidades, entrevistas, informações, esportes e entretenimento. A *Regional Radio* consiste de um sistema de 51 estações regionais de rádio em todo o país.

Os dez canais digitais da ABC fazem a transmissão simultânea das quatro redes nacionais e também proveem uma série de serviços digitais, como *ABC Dig Music*, *Jazz*, *Country*, *Grandstand Digital* e *Extra*. Todos os serviços digitais, exceto um, também são transmitidos *on-line*. A *Radio Australia* é um canal internacional que está disponível na Ásia e no Pacífico via retransmissões locais, ondas curtas, satélite e rede de retransmissão de FM.¹⁰⁵

II. Mandato de serviço público

O Estatuto da ABC, presente na seção 6 da Lei da ABC de 1983¹⁰⁶, estabelece as funções da empresa, que são de “proporcionar, dentro da Austrália, a radiodifusão inovadora e abrangente, e serviços televisivos de alto padrão como parte do sistema australiano de radiodifusão e televisão, consistindo de setores nacionais, comerciais e públicos”. Mais especificamente, o Estatuto determina que a ABC transmita programas abertos que “contribuirão para um sentido de identidade nacional, informando, entretendo e refletindo a diversidade cultural da comunidade australiana”, em parte pela promoção da música, da dramaturgia e das outras artes australianas. Ele também requer que a ABC proveja transmissões educacionais como um componente essencial de sua programação.

A ABC tem um mandato internacional subsidiário: (i) promover e encorajar a consciência internacional sobre a Austrália e as visões australianas sobre as questões mundiais, transmitindo programas de informação e entretenimento aos espectadores estrangeiros; e (ii) permitir que os cidadãos australianos que vivem e viajam fora da Austrália obtenham informações sobre as questões australianas, enquanto estão no exterior. Dessa forma, a organização do serviço público de radiodifusão atua tanto como um espelho para a nação como uma janela para que o mundo conheça a vida e a cultura australiana.

O estatuto da ABC define o seu papel no contexto de um ambiente mais amplo de competição nos meios de comunicação. Com esse objetivo, ele instrui a empresa a considerar os serviços de radiodifusão proporcionados pelos setores comerciais e públicos do sistema australiano de radiodifusão, ao formular a própria contribuição da sua programação. Requer-se especificamente que a ABC leve em consideração a programação desenvolvida pela SBS (Seção 26 da Lei da ABC). O Estatuto também impõe responsabilidades à ABC como provedora de um serviço nacional independente de transmissão, “para proporcionar um equilíbrio entre os programas de transmissão e de televisão com um amplo apelo, e programas de transmissão e televisão especializados”. De maneira consistente com o seu papel público, requer-se que a ABC respeite a natureza multicultural da comunidade australiana em suas operações.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Um resumo abrangente dos serviços, do mandato e da situação de financiamento da ABC pode ser obtido no site da empresa, disponível em: <<http://www.abc.net.au>>. Veja, em particular, o seu relatório anual 2009-2010, disponível em: <http://www.abc.net.au/corp/annual_reports/ar10/>.

¹⁰⁶ *Australian Broadcasting Corporation Act*. Lei n° 6 de 1983. Disponível em: <[http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/89AC98A56682BA43CA25718D00237CF6/\\$file/AusBroadCastCorp1983WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/89AC98A56682BA43CA25718D00237CF6/$file/AusBroadCastCorp1983WD02.pdf)>.

¹⁰⁷ Seção 6(2).

Vários outros requerimentos específicos em relação à programação são impostos à ABC. O seu Estatuto requer que a ABC desenvolva e mantenha um serviço independente para a transmissão de notícias e informações e que a ABC transmita diariamente, por todas as suas estações nacionais de rádio e televisão, sessões regulares de notícias e informações em relação a eventos atuais dentro e fora da Austrália.¹⁰⁸

De acordo com as Seções 28 e 29 da Lei da ABC, a empresa pode manter orquestras e bandas e realizar concertos públicos ou outras formas de entretenimento. No entanto, ela já não mais administra orquestras, após ter tido uma orquestra em cada capital estadual, uma vez que elas foram reduzidas a uma única, em 2006. Também é permitido que ela faça a compilação e a distribuição de materiais literários, filmes e criações semelhantes. As Seções 25 e 25B dão a ela amplos poderes gerais na condução de suas atividades.

A Seção 4 da Lei de Transmissão dos Procedimentos Parlamentares, de 1946¹⁰⁹ requer que a ABC transmita os procedimentos do Senado, da Câmara dos Representantes ou das sessões conjuntas de ambas as Casas do Parlamento, em dias e períodos determinados pela Comissão Conjunta para a Transmissão dos Procedimentos Parlamentares. Os procedimentos devem ser transmitidos por meio de estações de rádio de onda média na capital de cada estado e em Newcastle, e por meio de outras estações de rádio, conforme a orientação. As Seções 79A e 79B da Lei da ABC também estabelecem um arcabouço básico de regras para a transmissão de materiais de eleição.

Esse é um mandato relativamente amplo, ainda que suas referências a obrigações na transmissão de serviços públicos centrais, como a programação educacional e cívica, sejam relativamente superficiais. É interessante apontar a referência específica à ABC, em meio à ampla diversidade de atores de radiodifusão, e ao requisito de que ela deve dimensionar sua transmissão com base naquilo que outros setores, em particular o setor comercial, já estão proporcionando.

III. Estrutura de governança

A. Governança interna

A Lei da ABC dá à empresa poderes de executar todas as funções necessárias às operações de uma emissora nacional. Internamente, a ABC é dirigida por um Colegiado de Diretores, estabelecido pela Lei¹¹⁰, que inclui um(a) diretor(a) executivo(a) e entre cinco e sete outros diretores indicados pelo(a) governador(a)-geral (na prática, o Gabinete). Antes da indicação, as qualificações dos possíveis diretores devem ser examinadas em termos de sua experiência em provisão de serviços de radiodifusão ou administração em comunicações, experiência em questões financeiras ou técnicas e interesses culturais ou de outra natureza relevantes para a supervisão de uma organização de serviço público de radiodifusão.¹¹¹ O(a) governador(a)-geral também identifica um(a) entre os diretores não executivos para ser o(a) presidente e outro(a) para ser o seu(sua) suplente.

Os diretores podem demitir-se, apresentando suas solicitações por escrito (Seção 16). Eles podem ser removidos por justa causa, que pode incluir comportamento desapropriado, ou incapacidade física ou mental. Se um(a) diretor(a) for à falência, fracassar em cumprir com suas obrigações ou ausentar-se por três reuniões consecutivas do Colegiado sem a permissão do(a) presidente (ou do(a) ministro(a), no caso do(a) próprio(a) presidente), deve ser removido(a) pelo(a) governador(a)-geral.¹¹²

¹⁰⁸ Seção 27.

¹⁰⁹ *Parliament Proceedings Broadcasting Act*. Lei n° 20 de 1946. Disponível em: <[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/4B5A1DD14FE49E64CA25712900130E25/\\$file/ParliamentaryProcBroad1946.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/4B5A1DD14FE49E64CA25712900130E25/$file/ParliamentaryProcBroad1946.pdf)>.

¹¹⁰ Seção 7.

¹¹¹ Seção 12.

¹¹² Seção 18.

Estruturalmente, esse sistema provê poucas garantias para a independência do Colegiado. Ele é indicado pelo governo, não há proibições em relação aos seus membros, e os possíveis motivos para desligamento são amplos. Ao mesmo tempo, a história, a cultura política e a força da sociedade civil apontam que os Colegiados se têm mostrado muito independentes na prática. No entanto, existem propostas de legislação em exame no Parlamento, com o objetivo de mudar o processo de seleção para o Colegiado, de modo que as indicações sejam feitas pelo(a) ministro(a), mediante recomendação de um Colegiado independente. As propostas impedem que políticos e assessores sejam indicados por cinco anos. Um(a) diretor(a) também seria eleito(a) pelos funcionários, retornando, assim, à situação vigente antes de 2006.

As reuniões do Colegiado são convocadas pelo(a) presidente ou por meio de um pedido assinado por, pelo menos, quatro diretores (ou cinco, caso o número total de membros não executivos seja maior do que seis). O quórum é de quatro diretores (ou cinco, caso o número de membros não executivos seja maior do que seis), e as decisões são tomadas pelos votos da maioria, sendo que o(a) presidente detém o voto de minerva (Seção 22).

De acordo com a Seção 8(1) da lei, requer-se que o Colegiado:

- (a) garanta que as funções da Empresa sejam desempenhadas eficientemente e em máximo benefício do povo da Austrália; (b) mantenha a independência e a integridade da Empresa;
- (c) garanta que a busca e a apresentação de notícias e informações pela Empresa sejam precisas e imparciais, de acordo com os padrões reconhecidos de jornalismo objetivo.

Isso garante que a Empresa cumprirá o arcabouço regulatório de radiodifusão. Também se requer que o Colegiado desenvolva códigos de prática para a programação, levando em consideração quaisquer políticas determinadas pelo(a) ministro(a) que possam ter impacto nas funções da ABC.

O(a) diretor(a) executivo(a) é indicado(a) pelo Colegiado para um mandato de cinco anos, pode ser reeleito(a) e ocupa sua posição nos termos e nas condições determinados pelo Colegiado (Seção 13). O dever do(a) diretor(a) executivo(a) é administrar os assuntos da ABC, de acordo com as políticas determinadas pelo Colegiado e suas instruções (Seção 10).

Ainda que as regras formais de divisão de poder entre o Colegiado e o(a) diretor(a) executivo(a) não sejam muito claras ou detalhadas, na prática, o Colegiado restringe-se a uma função de supervisão, deixando as questões mais editoriais e do dia a dia a cargo do(a) diretor(a) executivo(a).

B. Mecanismos reguladores

O governo federal da Austrália tem jurisdição sobre a radiodifusão, portanto, é a última instância de controle legislativo sobre a ABC. Porém, os termos do Estatuto da ABC, determinando que ela deva prover transmissão abrangente e independente de notícias e informações para todos os australianos, juntamente com os termos que regem as indicações dos diretores da Empresa, garantem à ABC ampla independência editorial em relação ao governo. Esses dispositivos são fortemente respeitados na prática, e uma manipulação governamental da organização do serviço público de radiodifusão violaria normas políticas há muito respeitadas, ainda que a Austrália não tenha uma carta de direitos constitucionalmente arraigada, garantindo a liberdade de expressão.

Recentemente o Tribunal Superior da Austrália decidiu que as instituições democráticas básicas do país, tal como estabelecido pela sua Constituição, devem criar liberdade implícita de comunicação política que não pode ser revogada pelo governo eleito.¹¹³ Ainda que essa liberdade judicialmente criada não tenha sido aplicada no contexto do controle governamental sobre o serviço público de radiodifusão, ela introduz uma nova salvaguarda em favor da independência das organizações do serviço público de radiodifusão da

¹¹³ *Australian Capital Television Pty Ltd. v. Commonwealth of Australia*, (1992) 108 ALR 577, *Nationwide News Pty Lt. v. Wills*, (1992) 108 ALR 681.

Austrália. Como o Colegiado apontou: ainda que o controle político não seja atualmente uma questão para a radiodifusão australiana, teme-se que a qualidade e a integridade do serviço possam ficar comprometidas por conta de recursos inadequados. A alavanca de poder mais importante atualmente, discutida abaixo, é o controle governamental sobre as subvenções públicas, das quais a ABC é dependente.¹¹⁴

Na Seção 78 da Lei da ABC, o(a) ministro(a) das Comunicações tem o poder de orientar a ABC a transmitir questões a respeito dos seus serviços nacionais sem qualquer cobrança, caso ele(a) acredite que isso seja de interesse nacional. Porém, se chegar a fazê-lo, o(a) ministro(a) precisa apresentar uma declaração, contendo os detalhes e os motivos para essa orientação, e tal declaração será levada ao Parlamento. Essa é uma infeliz alocação de poder político sobre conteúdo de radiodifusão. Porém, na prática, é uma medida que raramente tem sido usada.

Na condição de regulador da radiodifusão nacional, a Autoridade Australiana de Radiodifusão (ABA) também tem poder limitado sobre a ABC. Sob o escopo da Lei de Serviços de Radiodifusão (Lei da SBS de 1992)¹¹⁵, a ABA pode receber reclamações tanto da ABC quanto da SBS. No entanto, esse procedimento é uma espécie de último recurso que é acionado apenas se uma reclamação tiver sido feita primeiramente de forma direta à ABC ou à SBS, acusando-as de ter contrariado um código de prática estabelecido, caso a reclamação não tenha recebido uma resposta dentro de 60 dias, ou caso tenha recebido uma resposta considerada inadequada em sua opinião. Apenas então, uma parte ofendida poderá apresentar uma reclamação junto à ABA, que, por sua vez, deverá investigar, a não ser que esteja convencida de que a reclamação é frívola ou vexaminosa, ou não ter sido feita de boa-fé, ou se se relaciona a uma questão que não é coberta pelo código de prática.

A ABA tem poderes limitados de forçar o cumprimento da lei, ao lidar com as reclamações a respeito da ABC e da SBS. A Lei de 1992 estabelece que, se após investigar uma reclamação, a ABA estiver convencida de que a reclamação foi justificada e de que se devem tomar medidas para encorajar o cumprimento do código de prática relevante, a ABA pode recomendar à emissora nacional que cumpra o código ou aja de outra maneira sugerida, incluindo a transmissão ou a publicação de pedido de desculpas ou retratação. A ABA não tem poderes diretos de forçar o cumprimento de suas recomendações. Se, no entanto, as ações apropriadas não forem tomadas pela emissora nacional para remediar a situação dentro de 30 dias, a ABA pode reportar a questão ao(a) ministro(a), que deve assegurar que uma cópia do relatório seja levada a ambas as Casas do Parlamento dentro de sete dias de sessões.¹¹⁶

Para ter o benefício de uma opinião especializada adicional, a Seção 11 requer que o Colegiado estabeleça um Conselho (*Advisory Council*) para lidar com questões que dizem respeito à radiodifusão e aos programas de televisão. Os seus membros são indicados com base na conveniência do Colegiado, que deve designar um(a) presidente e um(a) suplente para ele.

O Colegiado também pode estabelecer regras de procedimento para o Conselho. As recomendações do Conselho são puramente destinadas à informação e à orientação dos diretores, e não têm autoridade vinculante. O Colegiado também pode estabelecer Conselhos locais em relação a qualquer estado, território ou região da Austrália.

De acordo com a Seção 17, quando os membros do Conselho tiverem interesse pecuniário direto ou indireto em uma questão em exame, eles devem declarar esse interesse, que será registrado nas atas das reuniões. Nesse caso, o membro não deve estar presente durante qualquer deliberação a respeito dessa questão, nem participar das decisões ligadas a ela. As regras que lidam com conflitos de interesses para o Colegiado estão contidas na Lei de Autoridades e Empresas da Comunidade das Nações, de 1997.¹¹⁷

¹¹⁴ *ABC Board Call for Adequate Base Funding*; Media Release, 21 April 1997.

¹¹⁵ *Act n° 110 of 1992*. Disponível em: <<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/3A4FCB890D2293BDCA25776700059F65?OpenDocument>>.

¹¹⁶ *Broadcast Services Act 1992, sections 150-152*.

¹¹⁷ *Lei n° 153 de 1997*. Disponível em: <[http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/D01E012B7D5A01A3CA256FC3007EE1EF/\\$file/CwIthAuthCompanies1997_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/D01E012B7D5A01A3CA256FC3007EE1EF/$file/CwIthAuthCompanies1997_WD02.pdf)>.

De acordo com a Seção 9 da Lei de Autoridades e Empresas da Comunidade de Nações, todas as empresas devem preparar um relatório anual. A Seção 80 da Lei da ABA lista uma série de questões específicas que devem ser incluídas no relatório anual da ABC, por exemplo, detalhes de cada transmissão realizada como resultado de uma orientação ministerial, de acordo com a Seção 78 ou de outra forma; códigos de prática; detalhes de qualquer política apresentada pelo(a) ministro(a) para consideração pelo Colegiado; qualquer presente, propriedade transferida ou herança aceita pela ABC ao longo do ano; qualquer aconselhamento recebido do Conselho; avaliação da medida na qual os objetivos foram alcançados naquele ano; resumo das atividades realizadas ao longo do ano; e detalhes sobre qualquer mudança significativa ao longo do ano em relação às transmissões.

IV. Financiamento

A parte IV da Lei da ABC lida com questões financeiras. A ABC é proibida de transmitir publicidade comercial e, como resultado, depende amplamente das apropriações parlamentares.¹¹⁸ O Colegiado apresenta as estimativas anuais de recibos e gastos da ABC para o ano fiscal seguinte ao Parlamento, que, então, vota uma alocação anual para a ABC (Seção 67). Ainda que a alocação seja aprovada ano após ano para o orçamento, ela é definida antecipadamente para períodos de três anos, por meio do mecanismo conhecido como financiamento trianual. A ABC é isenta de pagamento de impostos (Seção 71 da Lei da ABA).

Para o ano fiscal 2009-2010, a alocação total de recursos do governo foi de Aus\$ 915 milhões (aproximadamente US\$ 895 milhões), representando cerca de 83% da sua receita total. Esse montante foi especificamente alocado para programação (Aus\$ 731 milhões) e diferentes formas de transmissão (Aus\$ 184 milhões). Ainda que os recursos para programação sejam amplamente gastos de acordo com a vontade da ABC, há uma tendência nos anos recentes, de acordo com a qual o Parlamento vem alocando parte desses recursos para projetos dedicados, por exemplo, à dramaturgia australiana na alocação de 2009. A renda própria da ABC, advinda em sua maior parte da venda de bens e serviços, foi de Aus\$185 milhões, representando os 17% adicionais da sua renda.

Special Broadcasting Services (SBS)

A SBS é a organização especial australiana para o serviço público de radiodifusão em formato multicultural e multilíngue. Foi criada em 1975 para servir aos australianos de diversas origens étnicas e para promover a consciência cultural. A SBS é estabelecida como uma empresa por meio de um Estatuto, segundo a Lei da SBS¹¹⁹, em sua Seção 6, que define as demandas que o povo australiano, por meio do Parlamento, requer da sua emissora nacional especializada.

I. Serviços prestados

A SBS opera três canais de televisão: a SBS *One*, a SBS *Two* e a SBS HD, que transmitem uma combinação de programas comprados e programas especialmente produzidos. Metade da programação da grade da SBS é feita em línguas diferentes do inglês, e sua audiência semanal chega a cerca de oito milhões de australianos. A SBS também opera uma rede nacional de rádio, duas estações de rádio nas principais cidades e nove canais digitais. Ela afirma ser a operação de rádio mais diversificada do mundo em termos

¹¹⁸ Seção 31.

¹¹⁹ Lei nº 180 de 1991. Disponível em: <[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/2F8013F942CC76E5CA2571FD0020CC29/\\$file/SpecBroadService91WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/2F8013F942CC76E5CA2571FD0020CC29/$file/SpecBroadService91WD02.pdf)>.

linguísticos, transmitindo em 68 línguas e levando ao ar uma língua diferente a cada hora. Os programas incluem notícias e atualidades, cobertura esportiva, entrevistas, sistemas de talkback, documentários, dramaturgia e música, além de informações sobre serviços de habitação, emprego, saúde e educação. A programação também é transmitida ao vivo e sob demanda.¹²⁰

II. Mandato de serviço público

O Estatuto da SBS (Seção 6 da Lei da SBS) afirma que sua principal função é proporcionar serviços multilinguísticos e multiculturais de rádio e televisão para informar, educar e entreter todos os australianos e, ao fazê-lo, refletir o multiculturalismo da sociedade australiana. O Estatuto especifica claramente as obrigações de serviço público da SBS no cumprimento de suas funções. De acordo com o Estatuto, a SBS deve:

- (a) contribuir para o cumprimento das necessidades de comunicação da sociedade multicultural da Austrália, incluindo as comunidades étnicas, aborígenes e das ilhas do Estreito de Torres;
- (b) aumentar a consciência sobre a contribuição da diversidade de culturas ao contínuo desenvolvimento da sociedade australiana;
- (c) promover a compreensão e a aceitação da diversidade cultural, linguística e étnica do povo australiano;
- (d) contribuir para a manutenção e o contínuo desenvolvimento da linguagem e das outras habilidades culturais;
- (e) tanto quanto possível, informar, educar e entreter os australianos nas línguas de sua preferência;
- (f) utilizar a diversidade dos recursos criativos dos australianos e contribuir para a diversidade geral dos serviços de televisão e rádio australianos, considerando, em especial, a contribuição da ABC e do setor de radiodifusão pública; e
- (g) contribuir para a extensão do alcance dos serviços de televisão e rádio australianos e refletir a natureza em transformação da sociedade australiana, apresentando muitos pontos de vista diferentes e usando formas inovadoras de expressão.

Como esse mandato e os próprios canais da SBS deixam claro, o nicho específico da emissora é prover uma programação para e sobre uma ampla variedade de comunidades étnicas e indígenas na Austrália. Se, por um lado, isso é relativamente inerente ou explícito nos mandatos de muitas emissoras de serviço público; por outro lado, o que existe de especial na SBS é que este é o próprio cerne do seu mandato, ao invés de ser apenas uma obrigação a mais entre diversas outras possíveis.

¹²⁰ Essa informação baseia-se amplamente no relatório anual da SBS de 2009-2010. Disponível em: <http://media.sbs.com.au/home/upload_media/site_20_rand_662398772_sbs_annual_report_2009_10_.pdf>.

III. Estrutura de governança

A. Governança interna

Internamente, a SBS é regida por um Colegiado de Diretores, que consiste de um(a) diretor(a) executivo(a) e entre quatro e oito diretores não executivos.¹²¹ Estes são indicados em regime de dedicação parcial pelo(a) governador(a)-geral para, no máximo, dois exercícios de cinco anos. Ao apontar os diretores não executivos, o(a) governador(a)-geral deve levar em conta a necessidade de garantir que os diretores possuam coletivamente um equilíbrio apropriado de experiência nas áreas requisitadas para uma gestão efetiva da SBS, incluindo compreensão do caráter multicultural da sociedade australiana e necessidades e interesses do público culturalmente diversificado da emissora. Espera-se que os próprios diretores, coletivamente, representem a diversidade de perspectivas culturais. Espera-se que um(a) diretor(a) tenha o entendimento dos interesses dos funcionários. O(a) governador(a)-geral indica um(a) dos diretores não executivos para ser presidente e um(a) para ser suplente (Seções 17 a 19 e 21 da Lei da SBS).

Os diretores têm um período de mandato determinado pelo(a) governador(a)-geral. Assim como no Colegiado da ABC, os diretores podem ser removidos pelo(a) governador(a)-geral por mau comportamento ou incapacidade física ou mental, por ausência em três reuniões consecutivas sem licença do(a) presidente para os diretores, ou do(a) ministro(a) ou do Colegiado para o(a) presidente, ou por motivo de falência. De maneira relevante, se o(a) ministro(a) julgar que o desempenho do Colegiado, da SBS ou de um(a) diretor(a) individual tem sido “insatisfatório por um período significativo”, ele(a) pode ordenar que o(a) governador(a)-geral destitua todos ou alguns dos diretores não executivos (Seções 20 e 27).

Assim como no caso da ABC, existem proteções formais limitadas contra interferências políticas na indicação do Colegiado. Porém, no caso da SBS, os poderes do(a) ministro(a) estendem-se até a capacidade de remover o Colegiado como um todo, justificado, de maneira relativamente vaga, como desempenho insatisfatório, um poder que poderia ocasionar sérios abusos.

O(a) presidente do Colegiado convoca as reuniões, mas deve fazê-lo quando for requisitado por, pelo menos cinco diretores, ou por quatro diretores (se houver seis, ou menos, diretores não executivos). Da mesma forma, o quórum é de cinco diretores, ou quatro diretores (se houver seis, ou menos, diretores não executivos). As questões são decididas pelo voto da maioria, e o(a) presidente tem o direito ao voto de minerva (Seções 38 e 40).

O papel geral do Colegiado é decidir os objetivos, as estratégias e as políticas da SBS e assegurar que ela operará eficientemente (Seção 9). Seus poderes mais específicos incluem manter a independência e a integridade da SBS, desenvolver políticas de programação, assegurar que as notícias transmitidas sejam precisas e equilibradas “no decorrer do tempo e ao longo da grade de programas”, garantir o valor do dinheiro empregado nas atividades da SBS, assegurar cooperação estreita com a ABC de modo a maximizar a eficiência, estar consciente e responder às necessidades comunitárias, desenvolver políticas sobre o tratamento de reclamações e desenvolver códigos de prática em relação à programação (Seção 10).

De acordo com a Seção 46, o Colegiado deve desenvolver orientações sobre os tipos de informação comunitária a serem transmitidos pela SBS. De acordo com as Seções 47 e 48, espera-se que o Colegiado estabeleça um plano empresarial, descrevendo os objetivos da SBS e delineando as suas estratégias e políticas. No plano empresarial, devem também constar receitas, gastos e previsões de empréstimos, indicadores e metas de desempenho, e medidas que o Colegiado propõe para assegurar-se de que está atento e correspondendo às necessidades e às opiniões da comunidade nas questões relevantes do Estatuto. Uma cópia do plano empresarial deve ser entregue ao(a) ministro(a) (Seção 49). A Seção 51 afirma que, caso o Colegiado acredite que tenham surgido questões que impeçam ou alterem significativamente a realização de objetivos, estratégias, políticas ou previsões de receitas ou gastos, como descritos no plano empresarial, deve notificar o(a) ministro(a) imediatamente, apresentando-lhe os motivos de sua opinião.

¹²¹ Seção 8.

Uma vez mais, identifica-se um papel mais amplo para o(a) ministro(a) do que o que seria normalmente esperado na área de governança de uma emissora de serviço público.

O Colegiado indica o(a) diretor(a) executivo(a), que trabalha em período integral, por não mais do que cinco anos, com a possibilidade de um segundo mandato, conforme condições que o Colegiado determinar (Seções 28 a 32). Ele(a) poderá ser removido(a) pelo Colegiado, se aceitar trabalho remunerado sem a aprovação do Colegiado, em caso de ausência sem autorização por 14 dias consecutivos ou por 28 dias ao longo de 12 meses, ou em caso de falência (Seção 37). O papel do(a) diretor(a) executivo(a) é o de gerenciar os negócios da SBS, de acordo com quaisquer orientações que lhe forem dadas pelo Colegiado (Seção 15).

Assim como no caso da ABC, formalmente, a Lei apenas delinea os respectivos papéis do Colegiado e do(a) diretor(a) executivo(a). Porém, na prática, o Colegiado permite que o(a) diretor(a) executivo(a) gerencie as questões cotidianas.

B. Mecanismos reguladores

A Seção 13 da Lei da ABC garante que a emissora não está sujeita à orientação do governo, além daquilo que está previsto na Lei. Entretanto, a Lei acaba concedendo ao(a) ministro(a) certos poderes sobre a SBS. Ao seguir a Seção 11, o(a) ministro(a) deve levar orientações por escrito ao Colegiado da SBS em relação ao seu desempenho, quando isso é necessário para o interesse público. Porém, esse poder está circunscrito por certas restrições, em particular pelo fato de que ele não deve estar relacionado ao conteúdo ou à grade de programação a ser transmitida. Além disso, quaisquer orientações devem ser levadas ao Parlamento dentro de 15 dias.

30

A Seção 12 permite ao(a) ministro(a), quando ele(a) entender que a veiculação de uma questão específica pela SBS está dentro do interesse nacional, orientar a SBS a transmiti-la em todas as suas estações, ou de algumas estações especificadas. Nesse caso, a SBS deve transmitir a questão sem qualquer cobrança e de acordo com a orientação dada pelo(a) ministro(a). Mais que isso, o(a) ministro(a) deve redigir uma declaração com a sua orientação, que deve ser levada ao Parlamento dentro de sete dias. É lamentável que esse poder esteja nas mãos de um(a) ministro(a) sobre uma emissora de serviço público.

Segundo a Seção 9 da Lei de Autoridades e Empresas da Comunidade de Nações, de 1997, requer-se que o Colegiado prepare um relatório anual ao Parlamento. A Seção 73 da Lei da SBS lista uma série de detalhes que devem ser incluídos no relatório, incluindo orientações ministeriais e transmissões realizadas como resultado de orientações ministeriais, presentes, propriedades transferidas e heranças aceitas pela SBS ao longo do ano, modo como as atividades da programação ao longo do ano foram relacionadas às obrigações do Estatuto da SBS, aconselhamentos recebidos do Comitê de Aconselhamento, avaliação do quanto a emissora cumpriu seus objetivos e a receita recebida de publicidade e patrocínios no decorrer do ano.

O Colegiado da SBS deve estabelecer códigos de prática em relação às questões de programação e informar a ABA a respeito dos mesmos. Porém, a SBS não precisa submeter-se aos padrões de programas determinados pela ABA. Ainda assim, se um cidadão ou cidadã apresentar uma reclamação de que a SBS falhou em cumprir com um de seus próprios códigos de prática e não receber uma resposta satisfatória, ele(a) poderá apresentar uma reclamação junto à ABA. O processo é semelhante ao processo da ABC, discutido acima.

Segundo a Seção 50, o Colegiado da SBS deve estabelecer um Comitê de Aconselhamento Comunitário, para que possa receber assessoramento sobre as necessidades e as opiniões da comunidade – incluindo os grupos étnicos recém-chegados –, em relação a questões relevantes para o Estatuto. O Colegiado indica os seus membros, que devem ter uma boa compreensão da natureza multicultural da sociedade australiana e, em particular, das comunidades étnicas, aborígenes e das ilhas do Estreito de Torres.

IV. Financiamento

Assim como no caso da ABC, a principal fonte de receitas da SBS é uma subvenção anual pública diretamente votada pelo Parlamento.¹²² Porém, diferentemente de sua irmã maior, a SBS tem permissão para transmitir comerciais de até cinco minutos por hora como uma fonte suplementar de renda. A Seção 45 da Lei da SBS permite que a SBS transmita publicidade e anúncios de patrocinadores, antes ou depois dos seus programas e durante os intervalos regulares dos mesmos. O Colegiado deve desenvolver e disponibilizar orientações sobre os tipos de anúncios publicitários e de patrocinadores que a SBS pode transmitir e também pode desenvolver orientações sobre outras questões ligadas a anúncios, incluindo sua colocação e duração, e o tipo de propagandas e anúncios que podem ser veiculados em tipos específicos de programas.

O relatório anual para o ano, até junho de 2010, indica que a SBS recebeu cerca de AUS\$ 207 milhões (aproximadamente US\$ 205 milhões) ou cerca de 65% do seu financiamento de fontes governamentais para esse ano. Assim como na ABC, isso é alocado de modo trianual, mas é votado anualmente no Parlamento por meio do orçamento. Os demais Aus\$ 107 milhões de suas receitas para esse ano vieram principalmente de anúncios publicitários e patrocinadores (quase AUS\$ 78 milhões), juntamente com assinaturas de TV paga (aproximadamente AUS\$ 6 milhões) e serviços de produção (aproximadamente AUS\$ 5 milhões).

¹²² Lei da SBS, Seção 56.

Introdução

De acordo com a Constituição do Canadá, a radiodifusão é uma questão de jurisdição federal, dado o seu significado nacional. O regime que regula a radiodifusão foi adequadamente contextualizado pelo Tribunal Federal de Apelação, quando este afirmou:

A importância da radiodifusão para a vida do país é refletida na Seção 3(b) da Lei de Radiodifusão, que estabelece que “o sistema canadense de radiodifusão deve efetivamente pertencer e ser controlado pelos canadenses, de modo a salvaguardar, enriquecer e alimentar a força cultural, política, social e econômica do Canadá”.¹²³

A pedra angular do regime de regulação é a Lei de Radiodifusão de 1991¹²⁴, que define o mandato básico e a filosofia da radiodifusão no Canadá, criando uma agência administrativa independente, a Comissão Canadense de Rádio, Televisão e Telecomunicações (CRTC), para supervisionar e administrar a política de radiodifusão. A Lei também estabelece a *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC)¹²⁵ como a emissora de serviço público do Canadá.

V. Serviços prestados

A CBC foi inicialmente criada pelo Parlamento, em 1936, para proporcionar serviço nacional de rádio, de certo modo em resposta ao receio de que a radiodifusão emergente dos Estados Unidos pudesse dominar as ondas de rádio canadenses. Hoje, a CBC produz uma ampla programação de informação e entretenimento por televisão terrestre e a cabo, rádio AM e FM, ondas curtas internacionais, satélite e internet, que está disponível em ambas as línguas oficiais do país – o francês e o inglês – e em diversas línguas indígenas.

Atualmente, a CBC opera duas redes principais de televisão: a *CBC Television*, em inglês, e a *Télévision de Radio-Canada*, em francês, que oferecem notícias e programas gerais e de interesses especiais, além de duas redes de notícias e informação a cabo financeiramente autossustentáveis, a *CBC News Network*, em inglês, e a *Le Réseau de l'Information* (RDI), em francês. Elas são suplementadas por uma série de outros serviços de televisão, cuja maioria é distribuída via cabo (a penetração da televisão a cabo e via satélite no Canadá está entre 90 e 94% dos lares)¹²⁶, incluindo a ARTV – em francês, com enfoque nas artes e na cultura, e oferecendo dramaturgia, comédia, artes, esportes e documentários em inglês, além de dramaturgia e filmes canadenses e internacionais – e a *TV5MONDE*, com programação em francês vinda de dez parceiras em diferentes países, incluindo a *Radio-Canada*.

Em termos de rádio, a CBC opera uma série de serviços em rede nacional, tanto em francês quanto em inglês. Esses serviços incluem o canal principal, a *Radio One*, com uma ampla seleção de programação; a *Radio 2*, com enfoque no jazz e na música clássica e popular, o *Première Chaine*, com programação de informação e cultura, o *Espace musique*, com música clássica, jazz e novas tendências musicais, e o *Première plus*, enfocando notícias e cultura em parceria com a *Radio France International*. Todos esses serviços estão disponíveis digitalmente via satélite, assim como no modo analógico nas faixas de FM e/ou

¹²³ *Re Canadian Broadcasting League and C.R.T.C.*, (1979) 101 DLR (3d) 669 (Fed. CA), p 676.

¹²⁴ S.C. 1991, c. 11. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/B/B-9.01.pdf>>.

¹²⁵ NT: Empresa Canadense de Radiodifusão (tradução livre).

¹²⁶ Veja em: <<http://www.cbc.ca/canada/story/2009/06/01/f-digital-tv-transition.html>>.

AM, e a CBC também oferece uma série de canais puramente via satélite (que também estão disponíveis pela internet, tais como os canais *Radio 3*, *Band à part* e *Sports extra*).

A CBC conta com uma ampla seleção de serviços pela internet. A maioria dos seus canais de rádio também está disponível pela internet, e ela tem dois sítios dedicados a notícias, informações e transmissões em formato *stream* de áudio e vídeo: a *CBC.ca*, em inglês, e a *Radio-Canada.ca*, em francês. Ela também se vale de uma série de serviços em francês exclusivamente pela internet, incluindo o *TOU.TV* e os canais de rádio *Espace classique*, *Espace jazz* e *Espace monde*.

Para servir às necessidades especiais de regiões geograficamente remotas do norte, a CBC provê serviços de rádio e televisão a essas regiões em inglês, francês e oito línguas aborígenes. A CBC também transmite dois serviços internacionais de ondas curtas (também disponíveis pela internet e via satélite), conhecidos como *Radio Canada International* e *RCI Plus*, com programações em sete línguas diferentes para públicos de todo o mundo.

VI. Mandato de serviço público

O mandato de serviço público da CBC é definido na Seção 3(1), (l) e (m) da Lei. A organização nacional de serviço público de radiodifusão é estabelecida para “prover serviços de rádio e televisão, incorporando uma programação amplamente variada que informe, ilustre e entretenha”. Mais especificamente, a programação da Empresa deve:

- (i) ser predominante e distintivamente canadense;
- (ii) refletir o Canadá e suas regiões para as audiências nacionais e regionais, porém servindo também às necessidades especiais dessas regiões;
- (iii) contribuir ativamente para o fluxo e o intercâmbio de expressões culturais;
- (iv) ser em inglês e em francês, refletindo as diferentes necessidades e circunstâncias de cada comunidade dessas duas línguas oficiais, incluindo as necessidades e as circunstâncias especiais de minorias linguísticas que falam inglês e francês;
- (v) buscar ter uma qualidade equivalente em inglês e em francês;
- (vi) contribuir com uma consciência e identidade nacional compartilhada;
- (vii) estar disponível em todo o Canadá pelos meios mais apropriados e eficientes e ter os recursos disponíveis para os seus propósitos; e
- (viii) refletir a natureza multicultural e multirracial do Canadá.

A CBC descreve sua missão como sendo a de “relatar as histórias canadenses e a reflexão das realidades canadenses”. Para desenvolver o seu mandato de informar os canadenses sobre questões de importância pública, a CBC formulou os Padrões e Práticas Jornalísticas¹²⁷ que regem a sua programação de notícias e atualidades e visam a garantir que a empresa cumpra o seu “dever de prover informações consistentes e de alta qualidade que sejam confiáveis para todos os canadenses”. As metas empresariais da CBC também são informadas pelo seu papel como uma organização do serviço público de radiodifusão, e ela continua afirmando que as suas grades de programação são movidas por considerações de serviço público, e não por pressões de mercado.¹²⁸

¹²⁷ Disponível em: <<http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/policies/journalistic/>>.

¹²⁸ Os materiais sobre a CBC estão disponíveis pelo seu sítio na internet em: <<http://www.cbc.ca>>.

VII. Estrutura de governança

A CBC é uma empresa real e pertence totalmente ao governo canadense. Isso significa que o governo federal controla os termos e as condições para a existência e as operações da CBC, por meio de sua autoridade legislativa. Como a CBC é uma instituição regida por um estatuto, ela não tem uma estrutura de ações, e a sua governança não se baseia primariamente na legislação geral das empresas, e sim nos termos específicos da sua Lei, que delinea suas estruturas e sua governança empresarial, bem como nos termos da Lei de Administração Financeira.¹²⁹

A despeito de a CBC prestar contas, por meio do(a) ministro(a), ao Parlamento pela condução de suas atividades (Seção 40) e de a emissora depender financeiramente, em grande medida, de recursos públicos, a CBC tem uma independência sólida. Os jornalistas da CBC estão frequentemente na linha de frente das investigações cruciais a respeito da conduta do governo e da política. Essa independência não é apenas produto de uma feliz circunstância, mas está claramente estabelecida na Lei. De maneira mais importante, a Seção 35(2) afirma que a parte da Lei que lida com a CBC “deve ser interpretada e aplicada, de modo a proteger e aprimorar a liberdade de expressão e a independência jornalística, criativa e de programação da Empresa, na busca de seus objetos e no exercício de seus poderes”.

Esse fato está apoiado por uma série de outras referências na Lei. Por exemplo, a Seção 46(5) afirma: “A Empresa deve, na busca de seus objetos e no exercício de seus poderes, gozar de liberdade de expressão e independência jornalística, criativa e de programação”. A Seção 52(1) afirma:

Nada nas Seções 53 a 70 [que lidam com questões financeiras] deve ser interpretado ou aplicado, de modo a limitar a liberdade de expressão ou a independência jornalística, criativa e de programação da Empresa, na busca de seus objetivos e no exercício de seus poderes.

A Seção 52(3) deixa bastante claro que não se requer que a CBC apresente informações ao Colegiado do Tesouro (o único Comitê Estatutário do Gabinete, que é responsável pelo serviço civil e por importantes partes das atividades governamentais) ou ao(a) ministro(a), caso isso venha a minar a sua independência ou liberdade de expressão.

Ademais, de acordo com a Seção 44(3) da Lei, os representantes e os funcionários da CBC não devem ser considerados como representantes ou servidores do governo. Ao considerar se a CBC constitui um ramo do governo para os propósitos de ser subsumida à Carta de Direitos e Liberdades, o Superior Tribunal da Província de Alberta fez as seguintes observações em relação à independência da emissora:

Até mesmo em relação às questões financeiras definidas nas Seções 53 a 70 da Lei de Radiodifusão, o Parlamento realizou duros esforços para garantir as funções da CBC como um órgão autônomo dentro do seu mandato. Em sua sabedoria, o Parlamento promulgou, em 1991, dispositivos específicos, visando a proteger a independência jornalística, criativa e de programação da CBC, reconhecendo que os meios de radiodifusão devem ser livres de interferências pelo governo – uma pedra de toque de uma sociedade democrática.¹³⁰

Como será discutido abaixo, o Gabinete tem o poder de indicar os diretores da CBC, e, por isso, medidas de apadrinhamento partidário não podem ser totalmente eliminadas. Porém, na prática, uma interferência política dos diretores no trabalho da organização seria algo inconsistente com o espírito e provavelmente também com a letra dos textos tanto da Lei quanto da Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Isso também provocaria uma ampla reação de indignação pública e política.

¹²⁹ R.S. 1985, c. F-11. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/F/F-11.pdf>>.

¹³⁰ *National Party of Canada v. Canadian Broadcasting Corporation*, (1993) 106 DLR (4th) 568 (Alta. QB), pp. 572-573, *affm'd* (1993) 106 DLR (4th) 575 (Alta. CA).

A. Governança interna

Um Colegiado de Diretores com até 12 membros, incluindo cidadãos de destaque nos campos do direito, medicina, contabilidade, negócios e artes, representando todas as regiões do país, está encarregado de fazer a supervisão principal do desempenho da CBC. Os diretores são indicados pelo(a) governador(a) do Conselho (o Gabinete federal) para até dois mandatos consecutivos de cinco anos, após os quais eles não podem ser novamente indicados por, pelo menos, 12 meses. Todos os diretores, incluindo o(a) presidente do Conselho e o(a) presidente – que também são nomeados pelo(a) governador(a) do Conselho –, mantêm seus cargos ao expressar sua boa conduta e apenas podem ser removidos por justa causa (Seção 36).

Assim como nas empresas privadas, os diretores comprometem-se a manter a boa-fé e a devida dedicação à CBC e ao seu mandato de serviço público – e não aos interesses do governo. Requer-se que eles façam um juramento de compromisso com o seu cargo. Além disso, não se permite que eles tenham atividades ou negócios exteriores na indústria de radiodifusão – seja um emprego ou a posse de algo – que possam ensejar conflitos com os interesses da CBC. Nos casos em que eles se tornam proprietários de um eventual negócio por herança ou sucessão, eles precisam desvincular-se desses negócios dentro de três meses (Seções 37 e 38).

Assim como as emissoras de outras democracias estabelecidas, a Lei proporciona garantias estruturais muito fracas para proteger a independência do Colegiado. Não há um requerimento de consultas públicas, os motivos para remoção de um cargo são extremamente vagos, e, excetuando-se as regras sobre conflitos de interesses, não existem proibições contra a indicação de indivíduos politicamente conectados. Porém, na prática, o Colegiado tem geralmente demonstrado forte independência em relação ao governo nos momentos em que isso foi relevante.

De acordo com a Seção 45 da Lei, a CBC deve estabelecer Comitês Permanentes para a radiodifusão tanto em inglês quanto em francês.

36

O Colegiado detém a responsabilidade geral pelo gerenciamento do negócio, por atividades e outras questões da CBC (Seção 39). O(A) presidente do Colegiado preside as reuniões, que devem ser realizadas, pelo menos, seis vezes por ano, e serve essa função em regime de tempo parcial (Seções 41 e 50). A Seção 51 confere ao Colegiado o poder de adotar estatutos, entre outras coisas, para determinar o pagamento de diretores, excetuando-se o(a) presidente do Colegiado e o(a) presidente, para a conduta das reuniões e para determinar os deveres e a conduta dos diretores, representantes e funcionários.

O(A) presidente, que serve em regime de tempo parcial, é o(a) representante executivo(a) principal (CEO) da CBC e, como tal, supervisiona e dirige o trabalho e os funcionários da Empresa. O(A) presidente do Conselho e o(a) presidente são pagos com honorários determinados pelo(a) governador(a) do Conselho, enquanto os outros diretores são pagos pelo comparecimento às reuniões, com uma taxa de honorários estabelecida nos estatutos (Seções 42 e 43).

Na prática, o controle editorial fica a cargo do(a) presidente, enquanto o Colegiado cumpre um papel proeminentemente de supervisão, ainda que isso não esteja detalhado pela Lei.

Como questão de política empresarial, a CBC possui uma Ouvidoria interna totalmente independente da gerência da Empresa para revisar reclamações públicas sérias e não solucionadas em relação ao não cumprimento do seu mandato. O(a) ouvidor(a) reporta-se diretamente ao presidente e não possui qualquer autoridade estatutária ou outra forma de vinculação, mas sua função serve como uma maneira eficiente de resolver muitas reclamações.

B. Mecanismos reguladores

Na condição de uma organização empresarial, a CBC é regida por leis de aplicação geral que se referem às suas operações. Porém, três órgãos têm função específica de controle sobre a CBC: o Parlamento, a CRTC e o Gabinete. Como o Parlamento tem a jurisdição de regular o sistema de radiodifusão, ele também detém a prerrogativa de determinar os princípios gerais em relação a esse campo.

A Lei também prevê que a CBC preste contas formalmente ao Parlamento pela condução de suas atividades¹³¹ e específica, na Seção 71, que a CBC deve apresentar um relatório anual ao Parlamento, por meio do(a) ministro(a), a respeito de suas operações. O relatório anual deve incluir os balanços financeiros da CBC e o relatório de auditoria, assim como determinado pelas Seções 131(4) e 132 da Lei de Administração Financeira, respectivamente, além de declaração sobre o cumprimento dos objetivos determinados para a Empresa em cada ano, informações quantitativas sobre o desempenho da Empresa e outras informações financeiras requisitadas pelo(a) ministro(a). Também se requer que o(a) ministro(a) apresente ao Parlamento um resumo do seu plano empresarial e o orçamento proposto, que a Empresa deve preparar (Seção 55(5)).

A CRTC é a reguladora geral de radiodifusão do Canadá. Ela é uma agência independente que tem autoridade administrativa e *quasi-judicial*¹³² e opera em estreita proximidade do governo, reportando-se diretamente ao Parlamento, por meio do(a) ministro(a). O texto da sua missão declara que o seu propósito é de “garantir que as comunicações canadenses contribuam razoável e equitativamente à prosperidade econômica, social e cultural do Canadá, por meio da regulação, da supervisão e do diálogo público”.¹³³ A CRTC consiste de 13 comissários em regime de tempo integral e seis em regime parcial, indicados pelo Gabinete para mandatos renováveis de cinco anos. A sua tarefa é “regular e supervisionar todos os aspectos do sistema canadense de radiodifusão, com o intuito de implementar a política de radiodifusão”¹³⁴, e ela deve reunir-se, pelo menos, seis vezes por ano.

De acordo com a Seção 28 da Lei, o Gabinete tem o poder de sobrepor-se às decisões da CRTC.¹³⁵ A Lei especifica que o Gabinete só pode adotar esse tipo de ação, se estiver convencido de que a decisão revogada é contrária à realização dos objetivos de política estabelecidos pela Lei para o sistema canadense de radiodifusão. Esse dispositivo impõe uma obrigação sobre o Gabinete: observar certos princípios de justiça natural. Além disso, limita, de maneira substancial, aquilo que, em outras situações, poderia ser um poder decisório puramente discricionário. A Seção 28(5) da Lei requer que o Gabinete apresente os motivos para reverter uma decisão de licença de uso da CRTC. Na prática, raramente o Gabinete revoga uma decisão da CRTC, e isso quase nunca afeta diretamente a CBC.

A CRTC não tem qualquer poder como censor de programas específicos da CBC, nem de programas de qualquer emissora, mas ela determina padrões gerais para emitir, renovar e, até mesmo, revogar as licenças de transmissão, de acordo com os propósitos da Lei e com o interesse público. A CRTC também emite orientações e declarações que não são necessariamente vinculantes, mas servem para direcionar o trabalho das emissoras.¹³⁶ A CRTC realiza seu trabalho, em ampla medida, por meio de consultas, recebendo insumos de cidadãos individuais, a respeito do desempenho das emissoras, incluindo a CBC, bem como a necessidade e o desejo de futuros serviços. De fato, seguindo a Seção 18 da Lei, a CRTC deve realizar consultas públicas no caso de candidaturas a licenças e renovações.

¹³¹ Seção 40.

¹³² De acordo com a Seção 17 da Lei, a CRTC tem a autoridade de determinar questões de fato ou de direito, em relação às questões sob sua jurisdição, e isso cria uma medida de prestação pública de contas pela CBC perante a Comissão.

¹³³ Materiais de informação pública sobre a CRTC. Disponíveis em: <www.crtc.gc.ca>.

¹³⁴ A Lei, Seção 5.

¹³⁵ O Gabinete deve enviar a decisão impugnada de volta à CRTC para ser reconsiderada, antes de realizar seu veto final. Veja um artigo sobre uma questão relacionada, KAUFMAN, D. *Cabinet Action and the CRTC: an examination of section 23 of the Broadcasting Act*, 1985.

¹³⁶ Seção 6.

Em teoria, a CBC é tratada como uma emissora privada pela CRTC e segue prestando contas à Comissão para receber suas licenças e renovações. Porém, é importante lembrar que nenhuma licença emitida à CBC pode ser suspensão ou revogada pela CRTC, exceto mediante pedido da CBC ou com o seu consentimento.¹³⁷ Ademais, a Lei permite que a CBC requiera consulta com a CRTC, caso a Comissão proponha qualquer condicionalidade a uma ou mais das licenças de transmissão da CBC. Caso a CBC esteja convencida de que essas condições atrapalhem suas operações de maneira excessiva, ela pode levar a questão ao(a) ministro(a) para consultas, e o(a) ministro(a) pode ordenar que a Comissão remova a condicionalidade (Seção 23). Como resultado, o comparecimento da CBC perante a CRTC para renovações periódicas de suas licenças é algo amplamente pro forma, ainda que sirva ao útil propósito de expor a gerência superior da CBC ao escrutínio público e a possíveis críticas, pela prestação de contas.

A relativa imunidade da CBC face à jurisdição da CRTC é atenuada pelo poder da Comissão, segundo a Seção 25 da Lei, quando ela estiver convencida de que a CBC agiu de maneira contrária ou falhou em cumprir com qualquer condição de licença, ordem ou regulamento, de apresentar relatório ao(a) ministro(a), que, então, providenciará uma cópia para cada Casa do Parlamento.

O Gabinete e/ou o(a) ministro(a) também exerce(m) poder sobre a CBC. De acordo com a Seção 26(1)(b) da Lei, o Gabinete pode emitir orientações à CRTC, a respeito da reserva de canais ou frequências para uso pela CBC. A CBC também está sujeita ao poder discricionário do Gabinete de emitir ordens, por meio da CRTC, direcionando todas ou algumas emissoras licenciadas a transmitirem um programa específico, quando este for considerado de importância pública singular.¹³⁸ Segundo a Seção 71(1), além do(a) ministro(a) e do Parlamento, o Colegiado do Tesouro também recebe uma cópia do relatório anual da CBC.

Não é incomum que o poder de requerer a veiculação de mensagens pela emissora pública esteja ao alcance das figuras políticas, mas, ainda assim, é algo tanto desnecessário quanto desapropriado. Considerando o dever público de responsabilidade por parte das emissoras públicas modernas, simplesmente não existe qualquer necessidade para esse tipo de poder. Ainda assim, ele permanece potencialmente em aberto e passível de abuso político.

Uma área importante dos poderes ministeriais está relacionada à supervisão das finanças da CBC. Segundo a Seção 54 da Lei, a CBC deve apresentar anualmente um plano empresarial ao(a) ministro(a), abrangendo todos os negócios e as atividades da Empresa. O plano deve incluir uma declaração dos objetos da CBC, seus objetivos para os próximos cinco anos e para cada ano individualmente, juntamente com a sua estratégia para alcançá-los, o desempenho esperado, os recursos propostos e os orçamentos operacionais. O orçamento principal deve ser levado ao Colegiado do Tesouro para aprovação.

VIII. Financiamento

A CBC é financiada primariamente com recursos públicos, providos sob a forma de subvenção anual direta. Anualmente, ela apresenta um plano empresarial ao(a) ministro(a), incluindo o orçamento proposto para a Empresa para o ano fiscal seguinte. Esse orçamento pode, então, ser aprovado ou emendado pelo Colegiado do Tesouro e, subsequentemente, pelo Parlamento. Uma vez que as estimativas para o ano financeiro tenham sido aprovadas, a CBC apresenta um resumo do plano empresarial, modificado de acordo com o financiamento efetivamente alocado (Seção 55 da Lei).

No ano fiscal que se encerrou em 31 de março de 2010, o financiamento público para a CBC foi de CND 1.143 milhões (aproximadamente US\$ 1.124 milhões), ou cerca de 64% do total de suas despesas para aquele ano, principalmente no formato do financiamento anual aprovado (CND 957 milhões). Uma quantia adicional de CND 309 milhões, ou cerca de 17% do financiamento total, originou-se de receitas de publicidade, com quantias menores vindas de outras fontes comerciais, como assinaturas (CND 144 milhões) e serviços de aluguéis de propriedades (CND 107 milhões).¹³⁹

¹³⁷ Seção 24.

¹³⁸ Seção 26(2). Uma ordem desse tipo deve ser apresentada a cada Casa do Parlamento dentro de 15 dias após ter sido emitida.

¹³⁹ Veja o Relatório Anual 2009-2010.

Esses patamares não são fixos, e, de fato, o nível de gasto público tem caído significativamente, desde o começo dos anos de 1990. O *Friends of Canadian Broadcasting*, um grupo de advocacy de interesse público, cujo enfoque é “a qualidade e a quantidade da programação canadense no sistema audiovisual canadense”, sugere que, em termos reais, o financiamento para a CBC tem caído de cerca de CND 1.602 milhões, em 1990-91, para CND 1.90, em 2010-11 – uma queda de aproximadamente 32%.¹⁴⁰ Com o atual clima de austeridade fiscal no Canadá, assim como na maior parte do mundo desenvolvido, espera-se que novos cortes venham a ser feitos, pelo menos em termos reais.

¹⁴⁰ Veja o *site*: FRIENDS OF CANADIAN BROADCASTING. Disponível em: <<http://www.friendscb.org>>; e especificamente disponível em: <<http://www.friends.ca/fact-sheet/238>>.

Introdução

Na França, ao contrário de muitas jurisdições, o principal serviço público de radiodifusão é prestado por dois empreendimentos distintos: um para a televisão e outro para o rádio. Esses empreendimentos foram estabelecidos e regulados pela Lei de 1986 relacionada à liberdade de comunicação.¹⁴¹ O principal órgão regulador, o Conselho Superior do Audiovisual (CSA) é um órgão estatutário independente (autoridade administrativa independente), estabelecido por uma lei aprovada em 1989.¹⁴² As leis que governam a radiodifusão estão sujeitas ao artigo 11 da Declaração dos Direitos do Homem, de 1789¹⁴³, que garante a liberdade de disseminação de pensamento e opinião. O Conselho Constitucional (a Corte Constitucional) tem aplicado o artigo 11 à regulação da radiodifusão em uma série de ocasiões, modificando ou eliminando dispositivos inconsistentes.

Recentemente, diversas modificações importantes foram realizadas na França. Entre 1945 e 1982, o Estado teve o monopólio total sobre o setor de radiodifusão.¹⁴⁴ Até 1964, o governo exercia controle direto sobre a radiodifusão, e foi apenas em 1982 que o valor da independência regulatória foi reconhecido em termos formais e práticos, com o estabelecimento de uma autoridade reguladora independente. A radiodifusão tornou-se uma espécie de campo de futebol, à medida que o governo Chirac emendou substancialmente o mandato do órgão regulador em 1986, ao passo que o governo Rocard estabeleceu, em 1989, o CSA, que continua sendo o órgão regulador da radiodifusão nos dias atuais. Tanto em 1986 quanto em 1989, as leis foram modificadas perante a Corte Constitucional que reconheceu o princípio constitucional do pluralismo de fontes de informação e defendeu que dispositivos específicos dessas leis precisavam ser acionados por esse princípio. Em ambos os casos, uma série de mudanças nas leis foi requisitada.¹⁴⁵

Até 1974, a radiodifusão pública na França foi realizada por um único escritório governamental. Naquele ano, essa instituição foi dividida em sete “companhias nacionais de programação” distintas, cada uma delas responsável por uma atividade diferente. No ano 2000, foram introduzidas emendas à Lei de 1986, consolidando duas emissoras principais de serviço público: a *France Télévisions* e a *Radio France*. Elas foram suplementadas pelo *L'Audiovisuel Extérieur de la France* (AEF), responsável pela radiodifusão internacional da França, além de *ARTE-France*, *La Chaîne Parlementaire* e *L'Institut National de l'Audiovisuel*.

IX. Serviços prestados

A *France Télévisions* tem cinco canais, com uma audiência diária total estimada de quatro a cada dez cidadãos franceses, organizados da seguinte forma:

¹⁴¹ Lei nº 86-1067 de 30 de setembro de 1986, posteriormente modificada. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930&dateTexte=20101203>>.

¹⁴² Lei nº 89-25 de 17 de janeiro de 1989. As mudanças introduzidas em 1989 foram incorporadas à Lei de 1986. As referências à Lei de 1986 serão emendadas.

¹⁴³ Afirmado no Preâmbulo à Constituição da Quinta República (1958).

¹⁴⁴ Emissoras particulares de rádio já existiam antes da guerra.

¹⁴⁵ Veja a Decisão 86-217, de 18 de setembro de 1986, e a Decisão 88-248, de 17 de janeiro de 1989.

- *France 2*, o canal principal, com o mandato de prover a programação geral de televisão para todo o território metropolitano.
- *France 3*, composto por uma rede de estações regionais, com programação nacional e significativa complementação de programas regionais para e a respeito das regiões.
- *France 4*, disponível apenas em formato digital, direcionado ao público de 15 a 34 anos, especializado em programação inovadora e entretenimento.
- *France 5*, descrito como um canal de descobertas e aprendizados.
- *France Ô*, operando nos departamentos e nos territórios franceses do exterior, bem como na França metropolitana, visa a compartilhar cultura e notícias ao redor do mundo

A *France Télévisions* também tem interesse em uma série de canais temáticos a cabo e/ou via satélite, bem como a *ARTE-France* e a *AEF*.

A *Radio France* possui uma série de canais de rádio, incluindo:

- *France Inter*, o canal principal, oferece uma programação geral, incluindo informações, debates, entretenimento e cultura, e afirma alcançar cinco milhões e meio de ouvintes diariamente.
- *France Info*, um canal de informações, alcançando cinco milhões de ouvintes diariamente.
- *France Culture*, usada como um espaço para todas as formas de conhecimento, incluindo ciência, filosofia, literatura e política global.
- *France Musique*, com enfoque em música clássica.
- *France Blue*, uma rede de 42 estações locais de rádio, espelhando a vida nas regiões, com um recorte cultural e histórico.
- *France Inter Paris* (FIP), um espaço musical de inovação e produções alternativas.
- *Le Mouv*, uma estação de rock.

Por sua vez, a *AEF* descreve sua missão como sendo a de coordenar as emissoras francesas que operam internacionalmente. Um papel central da *AEF* é trabalhar como âncora da diplomacia cultural francesa no mundo. Isso inclui a *France 24*, um canal de notícias 24 horas que opera simultaneamente em francês, inglês e árabe, e está disponível em 160 países; a *Radio France Internacional* (RFI), uma estação internacional de rádio; a *TV5Monde*, um canal de televisão internacional com generalidades; e a *Monte Carlo Doualiya*, uma filial da RFI em língua árabe, que cobre principalmente o Oriente Médio. Esses canais trabalham em sinergia entre si, por exemplo, emprestando mutuamente as matérias produzidas pelos jornalistas dos outros canais, de modo a estender a sua cobertura global. Por exemplo, a *France 24* rotineiramente mostra os jornalistas de rádio da RFI cobrindo uma região do mundo na qual ela mesma não conta com repórteres próprios.

A *France Télévisions*, a *Radio France* e a *AEF* são todas estabelecidas pelo artigo 44 da Lei de 1986, que se refere a elas em conjunto como “as sociedades nacionais de programação mencionadas no artigo 44”. Isso é importante, porque frequentemente existem referências coletivas às obrigações dessas companhias [assim como refletidas no presente capítulo].

A *ARTE-France* é parte de um projeto de cooperação franco-germânico, juntamente com a *ARTE Deutschland*, com uma programação bilíngue em francês e alemão sobre cultura e questões europeias.¹⁴⁶ Em certa medida, o projeto *ARTE* pode ser visto como um exercício de diplomacia pública que visa a aprimorar e fortalecer as relações com a Alemanha.

¹⁴⁶ Artigo 45 da Lei de 1986.

A Lei de 1986 também estabelece a *La Chaîne Parlementaire*, responsável por fazer a cobertura da Assembleia Nacional e do Senado.¹⁴⁷ Por fim, a manutenção dos arquivos e o acesso aos mesmos, de acordo com o artigo 49, é uma responsabilidade do *Institut National de l'Audiovisuel* (INA), que também é uma empresa pública

X. Mandato de serviço público

A noção até mesmo da radiodifusão comercial como um serviço público, ao invés de apenas um exercício comercial, ainda é muito forte na França. O artigo 1 da Lei de 1986 garante a liberdade de todas as emissoras, amplamente alinhado com o artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que garante o direito à liberdade de expressão.

Muitas das obrigações de serviço público estabelecidas pela Lei de 1986 são impostas tanto sobre as emissoras privadas quanto sobre as financiadas pelo Estado. Por exemplo, o artigo 13 confia à CSA a tarefa de garantir o pluralismo na transmissão, em particular em relação às notícias e às atualidades. O artigo 14 proíbe a publicidade política, enquanto o artigo 14-1 permite que o CSA defina regras a respeito da colocação de produtos, sem nunca minar a independência editorial ou buscar promover a venda de produtos ou serviços de maneira direta. O artigo 15 confia ao CSA a responsabilidade de garantir que a transmissão dos programas pelas empresas públicas e privadas não cause malefícios às crianças e aos adolescentes, ou incite as pessoas à hostilidade ou à violência motivada por questões raciais. A *Télévision Française 1* (TF1), um canal que antes era público e foi privatizado em 1986, tendo permanecido o canal líder de audiência, está sujeita a obrigações de serviço público particularmente rigorosas.¹⁴⁸

As principais obrigações de serviço público para as companhias mencionadas pelo artigo 44 e para a ARTE-France (estabelecida pelo artigo 45) estão dispostas no artigo 43-11. Consideradas em conjunto, a sua programação deve ser diversificada e pluralista, de alta qualidade e inovadora, respeitando os direitos humanos e os princípios democráticos tal como definidos na Constituição. Elas devem apresentar uma programação variada nas áreas de informação, cultura, conhecimento, entretenimento e esporte, favorecendo a discussão democrática, os intercâmbios entre diferentes partes da população e a promoção de valores sociais, da coesão nacional, da diversidade cultural, da cidadania e da luta contra a discriminação.

Ao mesmo tempo, a programação deve representar a diversidade da sociedade e da cultura francesa, promovendo a língua francesa e, quando apropriado, as línguas regionais. Ela deve projetar a francofonia e a cultura francesa no mundo. Deve também contribuir para o desenvolvimento e a disseminação do trabalho artístico e intelectual, promovendo a compreensão civil, econômica, social, científica e técnica, além de uma compreensão das línguas estrangeiras, do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e da alfabetização pelos meios de comunicação.

Em geral, essas companhias devem assegurar que seu trabalho seja honesto, independente e pluralista, respeitando a igualdade de tratamento. Elas também devem explorar novas maneiras de enriquecer suas programações, juntamente com novas técnicas de produção e disseminação de radiodifusão. De acordo com o artigo 16 da Lei de 1986, o CSA determina as regras para a programação das eleições, por meio das companhias do artigo 44.

Regras mais específicas estão definidas para cada uma das emissoras de serviço público nos dispositivos que as estabelecem (ou seja, principalmente pelo artigo 44), bem como nos seus *cahiers des charges*, ou estatutos individuais, que são adotados por decreto (veja a seguir). Por exemplo, segundo o artigo 44(I), a *France Télévisions* deve prover uma programação de natureza nacional, regional e local, por meio de diversos serviços, incluindo serviços sob demanda. Ela tem a tarefa específica de desenvolver tecnologias digitais. Diversas referências são feitas tanto em respeito à independência editorial quanto à diversidade de programação, na criação e na produção de obras audiovisuais. Sua programação deve refletir a vida econômica, social, cultural e religiosa das regiões, disseminando esses conteúdos nas regiões e em

¹⁴⁷ Artigo 45-1 ao 45-3 da Lei de 1986.

¹⁴⁸ Veja, em particular, os artigos 62 e 64 da Lei de 1986.

âmbito nacional, ao longo de sua grade de programação, incluindo os horários nobres. O artigo 56 também determina que a *France Télévisions* deve prover uma programação religiosa para todas as principais religiões praticadas na França nas manhãs de domingo. Esses programas devem ser desenvolvidos em consulta com líderes religiosos.

As obrigações específicas da *Radio France* na Lei de 1986 são bem menos detalhadas, mas incluem a produção de programas nacionais e locais, e a promoção do legado cultural, da criatividade artística e da inovação musical. Por sua vez, a AEF tem a tarefa de promover a língua e a cultura francesa no exterior como parte dos esforços diplomáticos do país.

O mandato da *La Chaîne Parlementaire* é cobrir o trabalho da Assembleia Nacional e do Senado, aumentar a consciência sobre o seu funcionamento e sobre os cidadãos na vida pública, promovendo a discussão pública a respeito do seu trabalho, respeitando o espectro de partidos representados nesses órgãos. Em sua programação, ela deve promover a coesão social, a diversidade cultural e a luta contra a discriminação, refletindo a sociedade francesa como um todo. Ela também deve proteger sua independência editorial e a imparcialidade da sua programação.¹⁴⁹

O INA é estabelecido pelo artigo 49 da Lei de 1986, que descreve o seu mandato como sendo o de conservar e desenvolver o patrimônio audiovisual nacional, em particular pela manutenção dos arquivos audiovisuais das companhias do artigo 44 e promovendo o seu uso. O INA é muito ativo na promoção desses materiais e tem um sítio de internet bastante sofisticado, incluindo um rico acervo que pode ser conhecido *on-line*.

XI. Estrutura de governança

44

A. Governança interna

As companhias de programação mencionadas pelo artigo 44 têm, todas, o mesmo *status*. Elas estão sujeitas ao *corpus* relevante de leis comerciais como sociedades anônimas – exceto nos casos em que essas leis entram em conflito com a Lei de 1986, por exemplo, a respeito dos requerimentos de estrutura e capital –, e o Estado é o seu único acionista.¹⁵⁰

Os *cahiers des charges*, ou estatutos, definem os detalhes das obrigações de programação dessas companhias, em particular as relações com as suas missões educacionais, culturais e sociais. Nos casos em que uma companhia opera mais de um canal, um estatuto específico deve ser adotado para cada canal. Esses estatutos são estabelecidos por decretos, adotados pelo(a) primeiro(a)-ministro(a) com o aconselhamento do CSA, e têm o status de legislação ou regulação secundária. Tanto os estatutos quanto o aconselhamento do CSA a seu respeito devem ser publicados no *Journal Officiel de la République Française*, o equivalente francês do Diário Oficial.¹⁵¹

Os diferentes estatutos têm natureza semelhante em termos amplos, levando em consideração os distintos mandatos das diversas companhias nacionais de programação, e representam, em sua maioria, um desenvolvimento das obrigações estabelecidas pela Lei de 1986. Por exemplo, os estatutos aprovados pelo Decreto de 16 de setembro de 1994 para a *France 2* e a *France 3*¹⁵² requerem que esses canais assegurem o provimento de informações e programas culturais e de entretenimento a todos os setores do público, de acordo com os seus respectivos mandatos. Esses estatutos também desenvolvem uma série de obrigações gerais de programação, requerendo, por exemplo, que a *France 2* e a *France 3* protejam as crianças e os adolescentes, promovam a honestidade, a independência e o pluralismo – em particular nos programas de notícias e sobre a política –, respeitem o princípio da igualdade, a dignidade humana e

¹⁴⁹ Artigos 45-1 e 45-2 da Lei de 1986.

¹⁵⁰ Artigo 47 da Lei de 1986.

¹⁵¹ Artigos 46 e 48.

¹⁵² *Décret n° 94-813 du 16 septembre 1994 portant approbation du cahier des missions et des charges de la société France 2, e Décret n°94-813 du 16 septembre 1994 portant approbation du cahier des missions et des charges de la société France 3*. Ambos disponíveis em: <<http://charte.francetv.fr/>>.

as recomendações do CSA e contribuam para a promoção da língua e da cultura francesas. Os estatutos também especificam, em algum detalhe, uma série de obrigações definidas pela Lei de 1986, por exemplo, a respeito das mensagens governamentais, campanhas eleitorais, debates parlamentares, opiniões de sindicatos, programas religiosos e programas especiais de natureza educacional ou social.

A Lei de 1986 também determina o estabelecimento de Colegiados de diretores (*conseils d'administration*) para as companhias sob o artigo 44. O(A) presidente do Colegiado de todas as três companhias é indicado(a) por decreto para mandatos de cinco anos, após o aconselhamento do CSA e das comissões parlamentares da Assembleia Nacional e do Senado que lidam com questões culturais.¹⁵³ Normalmente, acontece um debate público bastante acirrado e frequentemente político, a respeito de quem deve ser indicado como presidente do Colegiado. O artigo 47-5 da Lei de 1986 determina que os presidentes do Colegiado podem ser removidos por decreto, com a devida justificativa, após aconselhamento tanto do CSA, adotado pela maioria de seus membros e incluindo também suas justificativas, quanto das comissões parlamentares relevantes. No entanto, esse procedimento foi julgado como inconstitucional pela Corte Constitucional, em 2009.¹⁵⁴

Para a *France Télévisions* e a AEF, o Colegiado consiste do(a) presidente e dos outros 14 membros, também indicados para períodos de cinco anos. Cada uma das duas comissões parlamentares relevantes indica um parlamentar para o Colegiado, e o Estado (o governo) indica cinco membros, enquanto cinco membros independentes são indicados pelo CSA (dos quais, no caso da AEF, pelo menos um deve ter experiência prévia na Francofonia) e dois membros representam os funcionários.¹⁵⁵ O Colegiado da *Radio France* tem 12 membros além do(a) presidente do Colegiado: dois parlamentares, quatro representantes do Estado, quatro membros independentes indicados pelo CSA e dois representantes dos funcionários (artigos 47-1 a 47-3 da Lei de 1986). O Colegiado do INA é semelhante ao da *Radio France* (artigo 50).

Pode-se apontar que essas estruturas não são particularmente apropriadas para garantir a independência dessas emissoras públicas. Em particular, é algo problemático o fato de o governo indicar o(a) presidente do Colegiado e tantos membros adicionais. O importante papel do CSA na indicação de membros do Colegiado também é problemático, considerando as poucas garantias de independência desse órgão (veja a seguir).

B. Mecanismos reguladores

Três órgãos exercem alguma autoridade reguladora sobre as emissoras do serviço público na França: o Parlamento, o governo (o Poder Executivo) e o CSA. O Parlamento tem a autoridade geral pelo arcabouço jurídico para a radiodifusão e pode determinar o modo de transmissão dos debates parlamentares na *France Télévisions* (artigo 55 da Lei de 1986). O Parlamento também pode exercer considerável poder financeiro sobre as emissoras de serviço público (veja mais adiante).

Uma importante fonte de autoridade reguladora governamental sobre as emissoras é o seu poder de emitir diversos decretos, como os decretos que estabelecem os estatutos, mencionados acima. Algumas das obrigações específicas de serviço público, também mencionadas acima, são desenvolvidas com base em um decreto executivo, incluindo as regulações a respeito da publicidade e da transmissão de programas franceses nos horários de pico.

De acordo com o artigo 53 da Lei de 1986, o Colegiado de Diretores de todas as cinco emissoras públicas descritas neste capítulo devem celebrar contratos de objetivos e meios com o Estado que devem durar entre três e cinco anos. A Lei inclui uma longa lista dos itens a serem incluídos nesses contratos, como prioridades de desenvolvimento, compromissos a respeito de diversidade e inovação, investimentos mínimos em produções de filmes originais e europeus, compromissos em fazer a programação disponível às pessoas com deficiência, questões financeiras diversas e indicadores quantitativos e qualitativos para a realização desses compromissos.

¹⁵³ Artigo 47-4 da Lei de 1986.

¹⁵⁴ Decisão nº 2009-577 DC de 3 de março de 2009.

¹⁵⁵ Que devem ser indicados de acordo com os dispositivos da Lei nº 83-675 de 26 de julho de 1983, que define regras detalhadas sobre a questão.

Esses contratos devem ser apresentados às comissões de cultura e finanças de ambas as Casas no Parlamento. As comissões podem requisitar um debate parlamentar sobre os contratos propostos ou fazer suas próprias recomendações em relação a eles. De maneira relevante, as emissoras públicas devem reportar-se anualmente ao Parlamento, especificamente às Comissões de Cultura e Finanças em cada Casa (e à Comissão de Relações Exteriores, no caso da AEF) sobre o modo de execução desses contratos.

O desenvolvimento e a adoção desses contratos novamente criam o risco de interferências governamentais no trabalho dessas emissoras de serviço público. Ainda que estejam de certo modo sujeitas à supervisão do Parlamento, o papel do governo, aqui, ainda é bastante significativo.

De acordo com o artigo 54 da Lei de 1986, o governo também deve requerer que as companhias do artigo 44 transmitam qualquer declaração ou comunicação que ele julgar necessário. Além disso, um decreto estabelece as obrigações dessas companhias na disseminação de mensagens requisitadas para a proteção da segurança nacional e pública e para as comunicações do governo em situações de emergência. De fato, requer-se que muitas emissoras transmitam algumas mensagens governamentais, mas essa não é uma prática benéfica, e muito poucas leis dão ao governo poderes tão amplos a esse respeito quanto no caso do governo da França.

O CSA é o principal órgão regulador tanto para as emissoras públicas quanto para as privadas. Como foi apontado acima, o órgão atual foi estabelecido por emendas à Lei de 1986, introduzidas em 1989. A sua independência é garantida pelo artigo 1º, e foi feita uma tentativa de proporcionar garantias estruturais para essa independência. Ele é composto por nove membros indicados pelo(a) presidente da República, mas nomeados, em igual proporção, pelos presidentes da República, da Assembleia Nacional e do Senado. A duração do mandato é de seis anos e não pode ser nem renovado, nem cancelado. O(a) presidente do CSA é designado(a) pelo(a) presidente da República.¹⁵⁶ Uma vez mais, as garantias estruturais de independência são fracas, e, no caso de um único partido controlar todos os três órgãos que indicam os membros, tal partido teria em suas mãos um poder considerável sobre o CSA. Ademais, essa é uma verdadeira ameaça na prática, uma vez que o processo de indicações não é aberto e envolve pouca participação externa.

De acordo com os artigos 5º e 8º, os membros do CSA são sujeitos a regras estritas para lidar com conflitos de interesses e sigilo profissional, impedindo que eles se envolvam em atividades consideradas incompatíveis com os seus mandatos (por exemplo, serem eleitos para cargos) ou que eles expressem suas opiniões sobre questões que já foram ou estão sendo consideradas pelo CSA. O CSA é totalmente financiado com o orçamento do Estado.¹⁵⁷

O CSA tem uma gama de poderes em relação às obrigações de serviço público, ao conteúdo dos estatutos e às indicações dos membros dos Colegiados, como foi visto acima. O CSA também tem o poder direto de estabelecer regras sobre a transmissão aberta durante períodos de eleições, e mensagens relacionadas à saúde.¹⁵⁸ O CSA tem desenvolvido regras bastante específicas sobre quanto tempo deve ser alocado a cada partido em relação aos outros, e essas regras são seguidas estritamente durante os períodos de eleições, quando o CSA faz uma contagem dos minutos de cada partido. Ele também tem o direito de ser consultado em uma série de questões mencionadas acima, com relação ao papel de serviço público, como as regras a respeito de anúncios publicitários. Em 1989, uma tentativa de dar amplos poderes ao CSA sobre publicidade e patrocínios foi julgada como inconstitucional.¹⁵⁹

O artigo 18 da Lei de 1986 requer que o CSA apresente um relatório anual ao(a) presidente, ao governo e ao Parlamento. O relatório deve conter informações acerca das suas atividades, da maneira como a Lei tem sido aplicada e da medida em que as organizações do serviço público de radiodifusão têm respeitado suas obrigações. O relatório também pode recomendar modificações de natureza jurídica ou em termos de regulação e formular observações sobre a maneira como a taxa de licença de uso e as receitas de publicidade são compartilhadas entre as diferentes organizações do serviço público de radiodifusão.

Em 1994, foram introduzidas emendas à Lei de 1986, aprimorando consideravelmente os poderes do CSA para fazer que as emissoras de serviço público cumpram a Lei.¹⁶⁰ Ele já pode ordenar que elas se

¹⁵⁶ Artigo 4º.

¹⁵⁷ Artigo 7º.

¹⁵⁸ Artigos 16 e 16-1.

¹⁵⁹ Decisão 88-248 de 17 de janeiro de 1989.

¹⁶⁰ Lei n° 94-88 de 1º de fevereiro de 1994.

conformem às suas obrigações legais, contanto que toda ordem seja tornada pública. Quando tal ordem ou a Lei não tiver sido cumprida, e um aviso já houver sido emitido, o CSA poderá suspender uma parte do programa por até um mês ou impor uma multa, para a qual existe um teto de cobrança como percentual de rendas (veja artigos 42-2). Ele também poderá ordenar que a emissora transmita uma mensagem, reconhecendo que houve descumprimento de obrigações. A recusa em fazê-lo poderá acarretar em multa. A emissora poderá apelar de tais decisões do CSA ao *Conseil d'Etat*¹⁶¹ no prazo de dois meses.¹⁶² Na prática, o CSA frequentemente impõe sanções, incluindo suspensões sobre as emissoras, ainda que essas não sejam necessariamente emissoras do serviço público.¹⁶³

O artigo 46 da Lei de 1986 requer que a *France Télévisions* crie um conselho de programas composto por espectadores para prestar aconselhamento a respeito dos seus programas. O(a) presidente da *France Télévisions* deve detalhar a atividade desse conselho em seu relatório anual à Assembleia Nacional e ao Senado. Esse é um procedimento útil, mas poderia ser usado para garantir que esses conselhos sejam suficientemente independentes da própria *France Télévisions*, a fim de garantir que eles possam cumprir suas funções apropriadamente.

XII. Financiamento

A França está caminhando na contramão da tendência atual em termos de financiamento para a radiodifusão pública, aumentando o financiamento público e diminuindo as receitas advindas de publicidade. A partir de 2000, a *France Télévisions* foi amplamente banida de vincular publicidade entre os horários das 20h e 6h, e essa regra será estendida para todo o dia com a passagem para o sinal digital ou, no máximo, até 30 de novembro de 2011. A cambiante estrutura de financiamento da *France Télévisions*, nos anos recentes, é mostrada pela tabela abaixo. Até 1º de maio de 2011, no máximo, o governo deve apresentar um relatório ao Parlamento, avaliando o impacto dessa regra sobre a publicidade como um todo e sobre outras companhias de televisão (artigo 53 da Lei de 1986).

A fonte primária de financiamento para as organizações do serviço público de radiodifusão na França é a licença anual paga pelos proprietários de aparelhos de televisão, que atualmente custa 116 euros por ano. Porém, esses recursos estão sendo cada vez mais complementados por transferências públicas diretas, em parte para contrabalancear a quantidade maior de recursos públicos necessários para a *France Télévisions*, em função da diminuição das receitas com publicidade. A vasta maioria dos recursos restantes na receita advém de uma combinação entre publicidade e patrocínio de programas, e as emissoras públicas também vendem trabalhos audiovisuais cujos direitos estão sob sua posse.

O Parlamento estabelece a taxa de licença para cada ano e também aprova a distribuição dessa taxa entre as diversas emissoras públicas e o INA. Essa distribuição deve levar em consideração o orçamento e os recursos propostos para a companhia, o esforço realizado para promover a produção e as obrigações de serviço público sendo cumpridas (artigo 53 da Lei de 1986).

Orçamento da *France Télévisions*, por fonte

	2007	2008	2009	Diferença 2007-09
Fontes públicas	1880	1945	2412	28%
Publicidade e patrocínios	821	619	431	[48%]
Outros	316	278	293	[7%]

¹⁶¹ NT: Conselho de Estado (tradução livre).

¹⁶² Artigos 48-1 a 48-10 da Lei de 1986.

¹⁶³ Veja, por exemplo: http://www.lepost.fr/artigo/2010/10/27/2283452_csa-vs-difool-lasancion-de-skyrock-est-confirmer-par-le-conseil-d-etat.html.

Introdução

A organização de serviço público de radiodifusão do Japão, a *Nippon Hōsō Kyōkai* (NHK), teve suas raízes no ano de 1926, quando foi criada a partir de três emissoras de rádio municipais. O registro de sua primeira transmissão data de 22 de março de 1925, por ocasião de uma transmissão de rádio pela Estação de Radiodifusão de Tóquio. A sua primeira transmissão de televisão foi em 1953.

Desde então, a NHK cresceu e transformou-se em uma das organizações de serviço público de radiodifusão mais bem financiadas do mundo, com uma renda total esperada de ¥ 679 bilhões para o ano fiscal de 2010 – aproximadamente US\$ 8,4 bilhões. Atualmente, a NHK opera como uma organização clássica de serviço público de radiodifusão, como estabelecido pela Lei de Transmissões de 1950, posteriormente emendada.¹⁶⁴

A NHK abraçou totalmente a televisão e a rádio digital, e o desligamento da televisão analógica no país está agendado para julho de 2011. O Japão tem sido um pioneiro em sua própria tecnologia digital, a ISDB-T, que é defendida como bem ajustada para os serviços de telefonia digital. A NHK já está oferecendo os serviços de *One-Seg* (abreviação de *One Segment*), destinados a telefones celulares e sistemas de navegação para automóveis.

XIII. Serviços prestados

A NHK opera cinco serviços nacionais de televisão, sendo duas transmissões terrestres e três via satélite, além de três serviços nacionais de rádio. Os dois serviços terrestres de televisão são a TV Geral¹⁶⁵ e a TV Educacional¹⁶⁶. A primeira está no coração do serviço de televisão da NHK e apresenta uma mescla de notícias, educação, cultura e entretenimento em sua programação. Em 2010, as proporções foram de aproximadamente 46% de notícias, 10% de educação, 23% de cultura e 20% de entretenimento, uma mistura muito forte de interesse público (ou seja, com entretenimento tendo uma fatia relativamente modesta). O outro canal terrestre, a TV Educacional, provê principalmente programas educativos (83%) e culturais (15%), de maneira consistente com o seu nome.

Os três outros serviços de televisão são serviços por assinatura via satélite. A BS-1 tem um forte enfoque em notícias (52%), seguida de cultura (24%), educação (14%) e entretenimento em último lugar (8%). A BS-2 é mais orientada ao entretenimento (25%), mas ainda tem mais programas educacionais (31%) e culturais (25%). A *Hi-Vision* é um serviço com alta definição de som e imagem, com uma forte concentração em cultura (quase 50%) e entretenimento (27%). Como essas frações mostram, a televisão pública no Japão permanece bastante orientada ao interesse público, ainda mais do que na maioria dos outros países.

Entre as estações nacionais de rádio, a *Radio 1* tem como enfoques notícias, atualidades e informações práticas (52%). A estação orgulha-se de prover serviços de notícias atualizados e de ser suficientemente flexível para responder com rapidez e efetividade a desastres e outras emergências. A *Radio 2* é fortemente orientada à programação educacional (quase 70% do total), bem como à transmissão em línguas

¹⁶⁴ Lei Nº 132 de 2 de maio de 1950. Disponível em: <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/Legislation/BroadcastLaw/BroadcastLaw.pdf>.

¹⁶⁵ NT: Tradução livre do original em inglês *General TV*.

¹⁶⁶ NT: Tradução livre do original em inglês *Educational TV*.

estrangeiras. A FM *Radio* é o canal musical da NHK, com enfoque em música clássica, além de uma programação regional.

A NHK também provê serviços mundialmente, consistindo das estações *NHK World TV*, *NHK World Premium* e *NHK World Radio Japan*. A *NHK World TV* é um serviço em inglês disseminado tanto no formato-padrão quanto em alta definição, disponível em cerca de 120 países via satélite local e pelos provedores de serviços a cabo. A *NHK World Premium* é um serviço em língua japonesa que cumpre principalmente a tarefa de redistribuir os programas domésticos da NHK e também está disponível majoritariamente via satélite local e por meio de provedores de TV a cabo. Já a *NHK World Radio Japan* distribui seu sinal via ondas curtas, FM e MW, transmitindo em 18 línguas diferentes.¹⁶⁷

Os diferentes canais da NHK estão amplamente disponíveis pela internet. A *NHK World TV* faz transmissões em fluxo (*stream*) ao vivo, ao mesmo tempo em que os programas originais são transmitidos, assim como também o faz a *World Radio Japan*. Os serviços nacionais também têm uma forte presença na internet.

XIV. Mandato de serviço público

Os propósitos gerais da NHK, estabelecidos no artigo 7º da Lei de Transmissões, são de prover uma programação doméstica abundante e de alta qualidade com vistas ao bem público, disponível em todo o Japão, além de conduzir a transmissão internacional. O artigo 44 desenvolve as obrigações adicionais de serviço público da NHK para suplementar as obrigações que servem para todas as emissoras. Para os canais domésticos, essas obrigações adicionais têm por objetivo satisfazer as vontades das pessoas, aumentando o nível de civilização, provendo programas locais e nacionais e buscando popularizar a civilização moderna, bem como preservar as características excelentes do passado. O serviço internacional deve promover a amizade internacional e o intercâmbio econômico pela disseminação de uma compreensão do Japão e da cultura japonesa, provendo entretenimento aos cidadãos japoneses no exterior.

O artigo 9º atribui à NHK o direito de realizar transmissões de AM e FM, transmissões de televisão, transmissões multiplex, tanto de rádio quanto de televisão, e transmissões internacionais. Pelo menos uma rádio AM ou FM, bem como sua transmissão de televisão, deve estar disponível ao redor do país.

A NHK está sujeita a obrigações que valem para todas as emissoras no Japão, além de suas obrigações específicas de serviço público de radiodifusão. Seguindo o artigo 3º-2 da Lei de Transmissões, as emissoras não devem perturbar a segurança pública, a moral e as boas maneiras e devem ser politicamente imparciais e precisas em relação às notícias, apresentando questões controversas com base em diversas perspectivas. As emissoras devem prover uma programação variada, incluindo temas da cultura, educação, notícias e entretenimento. Sempre que possível, as emissoras devem prover mensagens sonoras, para auxiliar as pessoas cegas a entender os programas de televisão, e imagens visuais, para auxiliar pessoas surdas. De acordo com o artigo 3º-3, as emissoras devem estabelecer e tornar públicos padrões de transmissão aplicáveis a cada tipo de programação. Isso parece ser um modelo baseado na transparência e na escolha dos consumidores, ao invés de uma imposição de cima para baixo. O artigo 6º-2 estabelece que, em caso de desastre, as emissoras devem conduzir suas programações de modo a minimizar os efeitos nocivos do evento em questão.

A NHK pode proporcionar aos candidatos a cargos eletivos uma oportunidade de transmitir suas visões ou fazer discursos de campanha, contanto que um acesso semelhante seja garantido a todos os outros candidatos.¹⁶⁸

Esse é um conjunto interessante, porém eclético de obrigações de serviço público, contendo algumas obrigações que não são muito comuns em outros países, mas também omitindo algumas que são. Assim, ele refere-se ao aprimoramento do nível de civilização e à preservação das características excelentes do passado, mas não à promoção de um sentido nacional, servindo aos grupos minoritários ou de materiais educacionais [ainda que, na prática, como foi notado, a NHK faça isso admiravelmente bem].

¹⁶⁷ As informações acima são provenientes do *site* da NHK. Disponível em: <<http://www.nhk.or.jp>>.

¹⁶⁸ Artigo 45.

XV. Estrutura de governança

De acordo com o artigo 8º da Lei de Transmissões, a NHK é uma pessoa jurídica com sede em Tóquio e com tantas filiais quanto julgar necessárias.¹⁶⁹ Já o artigo 11 estabelece que os artigos da Organização devem providenciar um Colegiado de Governadores e um Colegiado de Diretores. Além desses órgãos, o artigo 24 estabelece um(a) presidente, um(a) vice-presidente, de sete a dez diretores e não mais do que três auditores como representantes da NHK. Uma forma de independência para todas as emissoras, incluindo a NHK, é estabelecida pelo artigo 3º, proibindo qualquer pessoa de interferir nos programas de transmissão aberta ou regulá-los, exceto nos casos determinados em lei.

A. Governança interna

A NHK tem 12 governadores, que apontam seu(sua) presidente do Colegiado, bem como um(a) suplente em caso de ausência do(a) titular.¹⁷⁰ De acordo com o artigo 16, os governadores são indicados pelo(a) primeiro(a)-ministro(a), com o consentimento de ambas as Casas Legislativas, entre candidatos capazes de julgar apropriadamente as situações e com ampla experiência e conhecimento das questões relevantes, incluindo os campos de educação, cultura, ciência e indústria. Pelo menos um(a) governador(a) deve ser indicado(a) por cada um dos oito distritos listados no Anexo da Lei, para garantir a representatividade geográfica. Os indicados para o cargo de governador(a) não podem ter sido condenados à prisão e não podem ter sido demitidos por justa causa do serviço público nos dois anos anteriores; devem ser servidores públicos nacionais ou membros da equipe de qualquer partido político, ou pessoas com interesse especial em empreendimentos ligados à radiodifusão ou área afim. Não mais do que quatro governadores podem pertencer ao mesmo partido político.

A duração do mandato dos governadores é de três anos, e eles podem ser reindicados. O(a) primeiro(a)-ministro(a) pode demitir governadores que não estiverem mais satisfeitos com as condições de suas indicações¹⁷¹ e podem, de acordo com o artigo 20 e com o consentimento de ambas as Casas Legislativas, demitir governadores que se mostrarem incapazes de desempenhar suas funções, que agiram contrariamente às suas obrigações oficiais ou que foram culpados por atos desonestos que os desabonem para o papel de governadores. Nesses casos, os governadores têm uma chance de argumentar em seu favor perante ambas as Casas Legislativas. Os governadores também podem ser demitidos pelo(a) primeiro(a)-ministro(a), com o consentimento de ambas as Casas Legislativas, quando o número de governadores de um mesmo partido for maior do que quatro. Mais além dessas condições específicas, o artigo 21 protege os governadores contra demissões involuntárias.

De certo modo, a regra sobre o número máximo de governadores de um mesmo partido sugere que se espere que esses indivíduos tendam a ter fortes conexões partidárias. Isso seria uma realidade infeliz e minaria a independência da emissora, caso se confirme. A duração de três anos para os mandatos é relativamente curta, quando comparada com muitas outras emissoras públicas, mas não há qualquer limite ao número de vezes que um indivíduo pode ser reindicado. Seria preferível ter um mandato mais longo, porém permitindo apenas uma reindicação. Os motivos para a demissão de membros também são um tanto genéricos e poderiam abrir espaço para interferências políticas sobre o Colegiado.

O quórum mínimo para uma reunião é de seis governadores, incluindo o(a) presidente do Colegiado e seu(sua) suplente. As questões são decididas por maioria simples, sendo que o(a) presidente do Colegiado tem o voto de minerva (artigo 23). Esse é um número relativamente pequeno para o quórum e poderia resultar em apenas três votos afirmativos, representando apenas 25% do Colegiado como um todo, após a apresentação de uma moção.

¹⁶⁹ Artigo 10.

¹⁷⁰ Artigo 15.

¹⁷¹ Artigo 19.

O papel geral do Colegiado de Governadores é decidir sobre o gerenciamento, as políticas e as outras questões importantes relacionadas à NHK.¹⁷² O artigo 14 define o seu papel em maior detalhe, incluindo, entre outras coisas, a sua aprovação para adotar:

- O orçamento, incluindo receitas e despesas, projeções de negócios, plano financeiro e demonstrativo das contas.
- O plano para a criação e o fechamento de estações de transmissão, e operações ligadas à programação doméstica e internacional.
- Os padrões de transmissão requeridos no artigo 3º-3 e o plano básico para a grade de programação.
- Quaisquer emendas aos artigos.
- Remuneração de representantes.

Os governadores também indicam o(a) presidente por, pelo menos, nove votos dos doze governadores, e os auditores que compõem o Colegiado. Aprovam a indicação, pelo(a) presidente, do(a) vice-presidente e dos diretores. As proibições em relação a possíveis governadores, determinadas no artigo 16, aplicam-se, *mutatis mutandis*, ao(a) presidente, ao(a) vice-presidente e aos auditores.¹⁷³ Além disso, o(a) presidente, o(a) vice-presidente e os diretores não podem tornar-se representantes de qualquer outro órgão com interesses pecuniários, nem fazer qualquer investimento em um negócio de radiodifusão (artigo 30). A duração do mandato do(a) presidente e do(a) vice-presidente é de três anos, e de dois anos para diretores e auditores. Todos podem ser reindicados (artigo 28).

De acordo com o artigo 29, o Colegiado de governadores tem o poder de demitir um(a) presidente ou um(a) auditor(a) que for considerado(a) incapaz de desempenhar suas funções ou que tiver agido de maneira contrária a elas, ou que seja culpado de agir de má-fé, de maneira tal que o torne desapropriado para o cargo de presidente ou auditor(a). Pelos mesmos motivos e com o consentimento dos governadores, o(a) presidente pode demitir o(a) vice-presidente ou um(a) diretor(a). Quando um desses representantes incorrer nas proibições determinadas pelo artigo 16(4), ele(a) deve ser removido pelo órgão de indicações (artigo 28-2).

O Colegiado de diretores é composto pelo(a) presidente, vice-presidente e diretores. Ele é geralmente responsável por deliberar sobre "questões relacionadas à execução de negócios importantes da NHK".¹⁷⁴ De acordo com o artigo 26, o(a) presidente deve representar a NHK e também atuar como presidente do Colegiado de Diretores, ainda que ele(a) possa delegar essas funções ao(a) vice-presidente ou ao (a) diretor(a). Os auditores fazem o trabalho de auditar os negócios da NHK, reportando-se diretamente aos governadores, enquanto, organizacionalmente, eles têm o seu próprio secretariado, que existe separadamente da Organização (como também os governadores).

Assim, de maneira semelhante a muitas emissoras públicas, há uma clara separação de poderes entre os Colegiados, diretores e executivos, sendo que os primeiros são responsáveis pela supervisão e direção geral, enquanto os últimos são responsáveis pela condução diária da Organização e pelas questões editoriais

B. Mecanismos reguladores

De acordo com o artigo 3º-4, todas as emissoras públicas e privadas devem estabelecer uma Organização Consultiva sobre Programas de Radiodifusão, com o objetivo de supervisionar a qualidade e o serviço. Esse órgão de aconselhamento deve ser consultado em relação ao desenvolvimento e à elaboração de emendas aos padrões de transmissão regidos pelo artigo 3º-3, e a emissora é legalmente obrigada a

¹⁷² Artigo 13.

¹⁷³ Artigo 27.

¹⁷⁴ Artigo 25.

levar em consideração os comentários desse órgão. Para facilitar o trabalho da Organização Consultiva, as emissoras devem fornecer informações com alcance detalhado, incluindo a maneira como os seus comentários foram levados em consideração.

Para a NHK, esses requisitos estão descritos com mais detalhes no artigo 44-2. Requer-se que um Comitê Consultivo Central sobre Programas de Radiodifusão seja estabelecido com mais de 15 membros, assim como que sejam estabelecidos Comitês Consultivos Regionais sobre Programas de Radiodifusão com mais de sete membros em cada distrito, tal como prescrito por Ordem do Gabinete, e Comitê Consultivo Internacional sobre Programas de Radiodifusão de mais de dez membros. Esses órgãos são responsáveis, em suas respectivas áreas, pelo monitoramento da programação e pelo fornecimento de insumos para a definição dos padrões de transmissão. Os membros desses órgãos devem ser indicados pelo(a) presidente, com o consentimento do Colegiado de Governadores, entre pessoas de notório saber e, no caso dos Comitês Regionais, entre as pessoas que vivem na região. Antes de fazer emendas aos planos de transmissão para um distrito em particular, o Comitê Regional relevante deve ser consultado.

Esses tipos de órgãos para alcançar os públicos e proporcionar uma base mais ampla de reflexão para políticas de programação e produtos são comuns em emissoras de serviço público em todo o mundo.

Requer-se que a NHK conduza pesquisas regulares com amostragens científicas dos ouvintes, e ela deve tornar os seus resultados públicos.¹⁷⁵ De acordo com o seu sítio na internet, a NHK realizou 2.112 reuniões públicas em 2009, com a participação de 53.721 pessoas. Ela também recebeu 4,6 milhões de comunicações por telefone, fax, carta e *e-mail*, das quais 50% se relacionavam a taxas, enquanto 35% lidavam com a transmissão de programas. De acordo com o artigo 9º(6), a NHK deve levar em consideração quaisquer visões recebidas de pessoas de saber ou tendo uma relação com radiodifusão, contanto que a visão contribua para o desenvolvimento da radiodifusão.

O artigo 4º da Lei de Transmissões estabelece o direito de resposta para qualquer pessoa cujos direitos foram infringidos pela transmissão de uma informação falsa, bem como de correção nos casos em que uma emissora descobre ter transmitido materiais incorretos. Para efetivar esse direito, que pode ser reivindicado a qualquer momento no prazo de três meses após a transmissão original, o artigo 5º determina o arquivamento do material transmitido por três meses.

De acordo com o artigo 33, o(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações pode ordenar que a NHK conduza as transmissões internacionais. O(a) ministro(a) também tem o poder de ordenar que a NHK realize pesquisas, com o intuito de desenvolver e aprimorar a radiodifusão, nos termos do artigo 34. Ambos os poderes estão sujeitos à condição de que o Estado deva arcar com os seus custos.¹⁷⁶ Apesar de ser algo limitado, é lamentável que um(a) ministro(a) precise ordenar que a NHK realize certos tipos de transmissões. Isso poderia minar a sua independência e enviar um sinal infeliz ao público.

Requer-se que a NHK apresente um relatório anual, juntamente com seu inventário, balanço financeiro e declaração de lucros e dividendos, juntamente com uma declaração, contendo a visão dos auditores. Esses materiais devem ser entregues ao(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações, no prazo de dois meses após o final do ano fiscal. Após receber esses relatórios, o(a) ministro(a) deve apresentá-los ao Gabinete e, em seguida, ao Parlamento; no caso da auditoria, os materiais devem ser entregues após terem sido auditados pelo Colegiado de Auditoria, que é o órgão responsável por auditar a NHK (artigos 38, 40 e 41).

De acordo com o artigo 43, a NHK não pode fechar qualquer uma de suas estações de transmissão ou suspendê-la por mais de 12 horas, ou abolir suas operações domésticas ou internacionais de radiodifusão sem o consentimento do(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações. O(a) mesmo(a) ministro(a), de acordo com o artigo 2º-2, é responsável por desenvolver um plano básico de radiodifusão a respeito de algumas questões ligadas às estações de radiodifusão.

¹⁷⁵ Artigo 44(2).

¹⁷⁶ Artigo 35.

XVI. Financiamento

A NHK deve preparar um orçamento anual de receitas e despesas e apresentá-lo ao(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações. Este(a) deverá apresentá-lo ao Parlamento para aprovação do Gabinete, após informar suas próprias visões. Antes de realizar qualquer mudança no orçamento proposto, a comissão relevante do Parlamento deve buscar as opiniões da NHK.¹⁷⁷

A fonte principal de financiamento da NHK é a taxa de licença de uso, cuja projeção para o ano fiscal de 2010 era de ¥ 653,3 bilhões (aproximadamente US\$ 8 bilhões), sendo responsável por 96,5% de toda sua receita, enquanto o restante adviria de receitas de programas e financeiras. De acordo com o artigo 32, qualquer pessoa com equipamento capaz de receber as transmissões de televisão da NHK deve assinar um contrato com a NHK, a respeito da recepção das suas transmissões. A aprovação prévia do(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações é necessária em relação ao conteúdo desse contrato.

Os contratos podem estipular o pagamento a cada dois meses, a cada semestre ou anualmente, com descontos disponíveis para contratos mais longos. Os contratos também podem variar para recepção terrestre ou via satélite (incluindo a recepção terrestre). Para o ano fiscal de 2010, a taxa anual de recepção terrestre foi de ¥ 14.910 (aproximadamente US\$ 185) e, para a recepção via satélite, de ¥ 25,520 (aproximadamente US\$ 315). De acordo com o artigo 37(4) da Lei de Transmissões, a taxa é determinada pelo Parlamento, por meio do processo de aprovação do orçamento. No ano fiscal de 2007, a NHK recolheu a taxa de 71% dos lares; sua esperança era de aumentar para 78% dentro de cinco anos. A NHK também espera reduzir o custo de recolhimento da taxa para 10% do seu preço.¹⁷⁸

O artigo 46 da Lei proíbe a NHK de transmitir publicidade comercial nos seus serviços doméstico e internacional. Da mesma forma, de acordo com o artigo 9º(4), a NHK está proibida de ter fins lucrativos.

54

A NHK requer a aprovação prévia do(a) ministro(a) das Finanças para emitir títulos e não pode, sem a aprovação prévia do(a) ministro(a) do Interior e das Comunicações, transferir ou locar qualquer parte do seu equipamento de radiodifusão.¹⁷⁹

Esse sistema de financiamento possibilita forte proteção para a independência da NHK, tanto contra interesses políticos quanto comerciais. Dado o preço relativamente alto da taxa de recepção, esse mecanismo também proporciona uma base extremamente forte de financiamento para a emissora.

¹⁷⁷ Artigo 37.

¹⁷⁸ Disponível em: <<http://www.nhk.or.jp/pr/koho-e.htm>>.

¹⁷⁹ Artigos 42 e 47.

Introdução¹⁸⁰

A Polônia representa um caso de transformação de uma emissora controlada pelo governo, a rádio e televisão polonesa, *Radio Telewizja Polska*¹⁸¹, em um conjunto de emissoras de serviço público. Apesar de ainda existirem problemas, não se questiona que uma transformação significativa tenha ocorrido e que as novas emissoras estejam amplamente comprometidas – pelo menos formalmente – com os valores centrais de um serviço público.

Em dezembro de 1992, o Parlamento polonês adotou a Lei de Radiodifusão de 1992.¹⁸² Dissolveu, assim, a antiga rádio e televisão polonesa e, em seu lugar, criou 19 novas emissoras de serviço público: a *Telewizja Polska*¹⁸³, a *Polskie Radio*¹⁸⁴ e outros 17 serviços regionais de rádio, cada um como uma empresa independente. O patrimônio tanto físico quanto móvel da antiga rádio e televisão polonesa foi transferido para as novas empresas, e, até mesmo, empregados foram transferidos (artigos 65-67).

As tendências históricas não morrem fácil, e a *Telewizja Polska*, em particular, tem sido objeto de muita interferência política de cima para baixo, bem como de baixo para cima, pois muitos membros da equipe refletem suas inclinações políticas em seus programas. Diretores têm sido demitidos regularmente, e os novos indicados frequentemente têm ligações estreitas com o partido no poder. Por exemplo, em fevereiro de 2007, Andrzej Urbanski foi indicado como presidente, após ter sido o primeiro chefe de gabinete do presidente Lech Kaczynski. No final de 2005, após uma mudança de governo, todo o sistema de indicação de membros da principal agência reguladora de radiodifusão, o Conselho Nacional de Radiodifusão (CNR), foi modificado, todos os seus membros foram demitidos e novos membros foram indicados, em parte como uma maneira de se controlar as indicações para o órgão diretor da *Telewizja Polska*. O mesmo aconteceu em 2010, e a Lei de Radiodifusão foi emendada uma vez mais, para limpar o CNR dos seus membros e indicar novos membros, além de pôr fim aos termos vigentes para os órgãos diretores das organizações de serviço público de radiodifusão.¹⁸⁵

No entanto, grandes mudanças têm ocorrido desde os tempos do comunismo, ainda que os progressos não tenham sido perfeitos. Como aponta Jakubowicz, “nenhuma instituição da sociedade – e muito menos a mídia – poderia evitar um envolvimento no [intenso conflito social e político ligado à resolução das questões pós-comunistas] ou escapar das suas consequências”.¹⁸⁶ Em 2009, a *Telewizja Polska* comandava mais de 40% do total da audiência.¹⁸⁷

¹⁸⁰ Agradeço a Karol Jakubowicz, que forneceu insumos importantes para este capítulo, tanto por meio de comentários diretos quanto pelo seu texto “How do PSBs Mirror Society: the Polish case”, cujo arquivo foi repassado a mim.

¹⁸¹ NT: Rádio e Televisão Polonesa (tradução livre do original em inglês *Polish Radio and Television*).

¹⁸² Adotada em 29 de dezembro de 1992. Diário Oficial „Dz.U.” 04.253.2531.

¹⁸³ NT: Televisão Polonesa (tradução livre do original em inglês *Polish Television*).

¹⁸⁴ NT: Rádio Polonesa (tradução livre do original em inglês *Polish Radio*).

¹⁸⁵ As emendas de 2010 foram provocadas em parte pela propaganda antigovernamental, transmitida principalmente pela *Telewizja Polska*, mas também por outras emissoras do serviço público, operando sob direções politicamente ligadas à oposição.

¹⁸⁶ JAKUBOWICZ, nota 1.

¹⁸⁷ Alguns anos antes, a audiência era de 50%. Veja KRAJEWSKI, Andrzej. Poland. In: OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Television Across Europe: follow-up reports 2008*. Budapest: Open Society Institute, 2008. p. 271.

XVII. Serviços prestados

A *Telewizja Polska* é oferecida por meio de uma empresa centralizada de capital aberto. Ela oferece três canais nacionais terrestres: a TVP1 e a TVP2 têm programação muito variada, enquanto a TVP é um canal concentrado em notícias, que também serve como uma rede para as 16 filiais regionais da TVP, transmitindo seus conteúdos de acordo com a conveniência dessas filiais. A *Telewizja Polska* também oferece uma série de canais via satélite, incluindo a TVP *Kultura*, com uma programação mais cultural, a TVP *Sport*, a TVP *Historia*, a TVP HD, em alta definição, a *Belsat TV*, um canal na língua bielorrussa, e a TVP *Polonia*, direcionada aos emigrantes de língua polonesa. Os canais via satélite também estão disponíveis em formato digital.

O artigo 26(2a) da Lei requer que a *Telewizja Polska* estabeleça filiais regionais em 16 cidades diferentes ao redor da Polônia. A utilização da TVP *Info* como uma rede de disseminação das produções dessas filiais regionais, além da manutenção de uma programação em rede na maior parte do dia (cerca de 85% de todo o tempo no ar), é, em ampla medida, fruto de motivos práticos e particularmente econômicos. De fato, os custos de manter uma quantidade tão numerosa de filiais regionais são significativos. Na programação regional, cerca de 43% de todo o conteúdo é alocado para notícias, e outros 26%, para atualidades. Isso também inclui uma pequena fatia da programação em línguas regionais, como bielorrusso, ucraniano, romani e russo. De acordo com a Lei, a proporção de programas produzidos pelas filiais regionais e transmitida em nível nacional deve ser determinada pelo Conselho Nacional de Radiodifusão (CNR), após a apresentação de uma moção pelo Colegiado Administrativo (artigo 30(5)).

A *Polskie Radio* opera quatro estações nacionais: a PR1, com foco intenso em notícias e atualidades; a PR2, mais enfocada em cultura e artes, incluindo música clássica; a PR3, uma estação de música e notícias para os jovens e para a população urbana com um nível mais alto de educação formal; e a *Radio Euro*, destinada ao público mais jovem e concentrando-se em questões europeias, educação e música. A *Polskie Radio* também opera a *Radio Polonia*, destinada aos públicos internacionais. Como foi mencionado, também há outros 17 serviços regionais de rádio, oferecendo uma média de 25% de programação local. A mais alta concentração desse conteúdo está nas áreas de notícias e atualidades, ainda que, em geral, 60% de toda a transmissão sejam de música (no entanto e de certo modo surpreendentemente, a contribuição dos conteúdos locais é pequena).

Todos os canais de rádio estão disponíveis on-line,¹⁸⁸ e tanto a *Telewizja Polska* quanto a *Polskie Radio* também operam portais na internet.¹⁸⁹ Para comemorar o seu 85º aniversário, a *Polskie Radio* decidiu estabelecer 80 canais de áudio na internet direcionados a gêneros específicos de programação e valendo-se dos arquivos de áudio da *Polskie Radio* como fontes dos seus conteúdos.

XVIII. Mandato de serviço público

A principal declaração do mandato das emissoras públicas polonesas está no artigo 21 da Lei. Esse artigo não faz distinção entre rádio e televisão, ou entre os serviços nacionais e regionais. O artigo 21(1) define, em termos muito gerais, que as emissoras públicas devem prover toda a sociedade, bem como os diferentes grupos que fazem parte dela, com uma programação diversificada e outros serviços, nas áreas de informação, jornalismo, cultura, entretenimento, educação e esportes. Esses serviços devem ter caráter plural, imparcial, equilibrado e inovador, além de alta qualidade e integridade, e devem ser orientados pela necessidade de proteger-se a boa reputação da radiodifusão pública.

As obrigações mais específicas ligadas à programação são descritas no artigo 21(1a), incluindo:

- Produzir a programação a ser vista no exterior em polonês e em outras línguas.
- Cumprir as necessidades democráticas, sociais e culturais das sociedades locais.

¹⁸⁸ Disponível em: <<http://www.polskieradio.pl/>>.

¹⁸⁹ Disponível em: <<http://www.tvp.pl/>>.

- Encorajar serviços artísticos, literários, culturais, científicos e educacionais, com ênfase especial nas realizações polonesas.
- Promover o conhecimento da língua polonesa.
- Atender às necessidades das minorias nacionais, étnicas e linguísticas, incluindo a transmissão de conteúdos nas línguas dessas minorias.
- Produzir uma programação educacional.
- Prover “informações confiáveis sobre a ampla diversidade de eventos e processos que ocorrem na Polônia e no exterior”.
- Encorajar o desenvolvimento das visões dos cidadãos e da formação da opinião pública, além de permitir que os cidadãos participem na vida pública, oferecendo a todos diversidade de informações e reflexões críticas sobre eventos sociais.
- Servir diversos outros interesses, como a promoção do respeito pelos valores cristãos, o fortalecimento dos laços familiares, a promoção de atitudes saudáveis e o combate a patologias sociais.

Essa é uma lista relativamente abrangente de obrigações de serviço público. Talvez ela seja um pouco extensa demais. Poderia parecer, por exemplo, que as emissoras públicas conseguem prover uma quantidade muito pequena de conteúdo nas línguas das minorias, supostamente em parte por conta do custo disso, mas também pela pouca audiência que essa programação iria atrair, com as consequências disso em termos de interesse publicitário.

Na Lei, um conjunto de dispositivos refere-se à obrigação das emissoras públicas transmitirem visões e perspectivas dos outros. De acordo com o artigo 22(2), elas devem “facilitar a apresentação direta e explicar a política do Estado pelas autoridades estatais supremas”. O artigo 23 obriga-as a permitir que os partidos políticos, bem como os sindicatos nacionais e as organizações de trabalhadores apresentem suas políticas e posições para as grandes questões públicas, de acordo com a regulação adotada pelo CNR. Parece que o CNR adotou uma regulação para dar efeito a esta regra apenas em relação a partidos políticos, deixando de fora os sindicatos e as organizações de trabalhadores. Requer-se que as emissoras públicas sejam organizações de serviço público com serviços gratuitos e com a oportunidade de disseminar informações sobre os serviços prestados sem a cobrança de qualquer taxa (artigo 23a(1)). Também se requer que elas produzam programas em polonês para serem assistidos no exterior e programas educacionais para escolas e outras instituições educacionais que devem cumprir com os requisitos dos currículos escolares (artigos 25(1), (2) e (3)).

A Lei provê um arcabouço rudimentar com regras para a cobertura de eleições no artigo 24, a serem mais desenvolvidas em “dispositivos em separado”. Assim, permite-se que as entidades participantes de eleições para a *Sejm* (Câmara Baixa do Parlamento), para o Senado, para o Gabinete da Presidência, os autogovernos locais ou o Parlamento Europeu transmitam programas eleitorais pelas emissoras públicas. O mesmo é verdade sobre as entidades intituladas a participar em campanhas de referendos.

Por um lado, é importante para as emissoras públicas prover boa cobertura da política e da ação estatal; por outro lado, a existência de uma obrigação para que elas deem acesso direto aos representantes públicos nas suas transmissões é uma regra que poderia tornar-se vítima de abusos. Também pode ser pernicioso para elas ter de dar espaço direto para todos os outros atores mencionados aqui, ainda que seja comum requerer que as emissoras deem acesso aos partidos políticos e aos candidatos durante as eleições.

O artigo 21 também se refere a uma série de poderes ou meios de se realizar essas metas, como o provimento de serviços temáticos adicionais, caso uma licença tenha sido outorgada com esse fim, operando transmissores e estações de retransmissão, por serviços de teletexto ou usando novas tecnologias.

Complementando essas obrigações que se dirigem especificamente às emissoras públicas, há uma série de outras regras que se aplicam a todas as emissoras, incluindo as públicas. De acordo com o artigo 15,

todas as emissoras de televisão devem reservar 33% do seu tempo de transmissão trimestral – sem contar notícias, publicidade, telecompras, esportes, serviços de teletexto e jogos – para programas originalmente produzidos em língua polonesa, e 50% para obras europeias. Tanto as emissoras de rádio quanto as de televisão devem reservar, em meio à sua programação geral dedicada à música, a mesma fatia de 33% para obras em polonês.

O artigo 15a determina que as emissoras de televisão reservem, pelo menos, 10% de sua transmissão trimestral para obras europeias produzidas por emissoras independentes, sendo que 50% dessas obras devem ter sido produzidas nos últimos cinco anos. A publicidade não deve exceder 15% do tempo de transmissão e até 20%, incluindo *teleshopping*, ou seja, 12 minutos em qualquer hora de atividade (artigo 16). O artigo 18 determina regras a respeito do conteúdo da programação, que não deve discriminar, encorajar valores imorais ou ter impactos negativos sobre os menores de idade etc.

Essas regras são amplamente desenhadas, de modo a dar efeito às obrigações da União Europeia. Porém, o grande percentual reservado para obras em língua polonesa entre as obras europeias (dois terços do total) vai além dos requerimentos mínimos europeus e demonstra forte compromisso com a promoção da programação local.

XIX. Estrutura de governança

As emissoras públicas na Polônia operam na forma de empresas de capital aberto com um único proprietário, pertencendo ao Tesouro do Estado. Como resultado, os dispositivos do Código de Companhias Comerciais aplicam-se, em sua maioria, a elas (artigo 26 da Lei). O(a) ministro(a) encarregado(a) do Tesouro do Estado representa os acionistas em uma reunião geral de acionistas, cuja realização é requerida pela Lei da empresa.

Porém, a Lei especificamente dispõe que quaisquer direções impostas pelos acionistas em relação ao conteúdo do serviço de radiodifusão não têm qualquer efeito vinculante sobre a emissora. Ademais, os acionistas não podem compartilhar dos lucros das emissoras públicas (artigo 31(3)). A Lei também proíbe as autoridades do Estado de agir em relação ao funcionamento das emissoras públicas além das atividades especificamente autorizadas por lei (artigo 22(1)).

A reunião geral adota os estatutos, em linha com a lei empresarial, mas tais estatutos não podem ser emendados sem o consentimento do CNR (para que, na prática, o(a) ministro(a) e o CNR possam acordar os estatutos conjuntamente) (artigo 29). Entretanto, essa não chega a ser a maneira ideal de se proceder, e seria preferível que o CNR ou talvez o Conselho Supervisor adotasse os estatutos, sem que houvesse o envolvimento do(a) ministro(a).

Ainda que o formato empresarial seja comum para as emissoras públicas, a prática de deixá-las sujeitas a regras empresariais mais gerais pode gerar algumas consequências indesejáveis. Jakubowicz, por exemplo, defende que a Lei não proporciona qualquer mecanismo efetivo para garantir que elas prestem contas de suas programações.¹⁹⁰

A. Governança interna

Formalmente, o Conselho Supervisor é o órgão primário de governança para as emissoras públicas na Polônia. Porém, é importante entender como o CNR opera, uma vez que a maioria dos membros do Conselho é indicada pelo CNR considerando o importante papel desempenhado pelo CNR na supervisão do trabalho das emissoras públicas, incluindo a aprovação de seus estatutos.

¹⁹⁰ Veja JAKUBOWICZ, nota 1.

De acordo com o artigo 7º da Lei, os cinco membros do CNR são indicados pela *Sejm* (dois membros), pelo Senado (um membro) e pelo(a) presidente (dois membros).¹⁹¹ O Conselho elege seu(sua) próprio(a) presidente e vice-presidente. Os membros são eleitos para mandatos de seis anos e não podem ser reeleitos. O órgão que faz a indicação poderá, de acordo com o artigo 7º(6), demitir um membro, mas apenas se ele(a) desistir do cargo, tornar-se incapaz de realizar suas funções por motivos de saúde, tiver sido condenado(a) por ofensa criminal voluntária, tiver apresentado declaração comprovadamente falsa em caso de investigação, ou se tiver infringido a Lei de maneira comprovada pelo Tribunal do Estado. O Tribunal Constitucional confirmou que os membros não poderão ser demitidos por qualquer outro motivo.¹⁹² Porém, se o relatório anual do CNR for rejeitado por ambas as Casas do Parlamento e pelo(a) presidente, o seu mandato é encerrado e novos membros são, então, indicados.

O sistema de indicações para o CNR é uma variação do modelo do Conselho Superior de Audiovisual francês (CSA), que aloca três indicações para a Assembleia Nacional, três para o Senado e três para o(a) presidente. No contexto polonês, esse sistema não se mostrou robusto contra ameaças de interferências políticas. Esse é o caso, uma vez que outras proteções contra interferências, como por exemplo a proibição contra a indicação de pessoas com fortes conexões políticas, não estão na Lei. O artigo 214 da Constituição afirma: “[Um] membro do Conselho Nacional de Radiodifusão de Rádio e Televisão não pode pertencer a um partido político ou a um sindicato, ou exercer atividades públicas incompatíveis com a dignidade de sua função”. Apesar disso, tem sido comum na Polônia uma divisão praticamente proporcional da composição do CNR em relação ao sucesso eleitoral dos diferentes partidos¹⁹³, e muitos membros do CNR renunciaram suas afiliações partidárias apenas após a indicação para o Conselho. Isso claramente enfraquece uma abordagem de interesse público para a regulação de radiodifusão.

O CNR desempenha um papel extremamente importante na supervisão da radiodifusão em termos gerais, bem como especificamente em relação às emissoras públicas. Ele redige, juntamente com o(a) primeiro(a)-ministro(a), as principais orientações da política estatal de radiodifusão; ele outorga licenças às emissoras e estabelece os termos do seu trabalho, incluindo a estipulação das taxas de licença de uso; e ele supervisiona a atividade das emissoras (artigo 6º). Pela emenda de 2010, o CNR deve ser consultado pelas emissoras de serviço público, a respeito de seus planos financeiros e programas anuais, e ele efetivamente tem o poder de aceitá-los ou rejeitá-los.

Os Conselhos Supervisores das emissoras públicas consistem de sete membros para as emissoras públicas nacionais e cinco para as regionais. Esses membros são indicados pelo CNR (e selecionados por meio de um processo de três etapas entre os candidatos proficientes em áreas como direito, finanças, cultura e mídia, recomendados por universidades), com a exceção de um membro indicado(a) pelo(a) ministro(a) da Cultura e do Patrimônio Nacional, e outro apontado pelo(a) ministro(a) encarregado(a) do Tesouro do Estado. A Lei instrui o CNR a regular os procedimentos desse processo, de modo a garantir sua objetividade, transparência e eficiência, assegurando a participação dos candidatos com base em seus méritos e em sua competência.

A Lei estabelece um mandato de três anos e estabelece que o Conselho deve selecionar seu(sua) próprio(a) presidente e estabelecer suas próprias regras de procedimento, desde que as resoluções sejam aprovadas pelo voto da maioria, em uma reunião na qual, pelo menos, a metade dos membros esteja presente (artigo 28).

Assim como o CNR, essas regras têm poucos dispositivos capazes de proteger a independência dos Conselhos de Supervisão. O Tribunal Constitucional determinou que os membros não podem ser destituídos¹⁹⁴, mas as regras não incluem nenhuma outra proteção em nome da sua independência, como condições sobre quem poderá ser reindicado, requerimentos de experiência pessoal etc.

A aprovação dos Conselhos de Supervisão é necessária para empregar funcionários de alto escalão, para concluir acordos coletivos com os empregados, para estabelecer uma companhia (além da empresa principal de radiodifusão pública) ou comprar ações de uma empresa e para transferir ou apropriar-se de

¹⁹¹ O artigo 214 da Constituição dá o direito de indicar membros do CNR exclusivamente a esses três órgãos.

¹⁹² Julgamento de 10 de maio de 1994 (Caso W. 7/94) (destituição de membros do Conselho Nacional de Radiodifusão). Citado em JAKUBOWICZ, Karol. *Study on Constitutional Courts' Jurisdiction on the Remit of PSM: Poland*, cujo arquivo foi repassado ao autor.

¹⁹³ Veja JAKUBOWICZ, nota 1.

¹⁹⁴ Julgamento de 13 de dezembro de 1995 (Caso W. 6/95) (destituição de membros dos Conselhos Supervisores). Citado em JAKUBOWICZ, *idem*.

imóveis. De acordo com os estatutos da *Telewizja Polska*, o Conselho Supervisor também é responsável, entre outras coisas, por indicar o(a) auditor(a), estabelecer as datas para que o Colegiado Administrativo apresente os planos anuais e estratégicos, aprovar os planos estratégicos e os planos financeiros anuais e aprovar as notas promissórias emitidas pelo Colegiado Administrativo acima de 50.000 euros.

De acordo com o artigo 27 da Lei, o Colegiado Administrativo inclui entre um e três membros. Os membros desses Colegiados, incluindo o(a) presidente, são indicados pelo CNR com base em uma moção pelo respectivo Conselho Supervisor, após processo de seleção realizado com regras especificadas pelo CNR e seguindo linhas semelhantes às dos processos para membros dos Conselhos de Supervisão. Os membros são indicados para quatro anos, ainda que possam ser destituídos pelo CNR após uma moção do Conselho Supervisor ou pela reunião geral de acionistas (ou seja, o(a) ministro(a)). O Conselho Supervisor também indica os gerentes das filiais regionais das emissoras públicas (ou seja, da *Telewizja Polska*) após moção pelo Colegiado Administrativo.

Essas regras criam uma divisão apropriada de responsabilidades entre o Conselho Supervisor e o Colegiado Administrativo, garantindo que o primeiro seja responsável pela supervisão geral, enquanto o segundo cuide do gerenciamento das atividades diárias da organização, bem como das questões editoriais. Porém, a influência do Conselho Supervisor sobre o Colegiado Administrativo, em particular em relação a indicações e destituições, tem sido significativamente enfraquecida, reduzindo assim o seu poder de realizar uma supervisão efetiva.

B. Mecanismos reguladores

60

De acordo com o artigo 28a da Lei, o CNR indica os 15 membros dos Conselhos de Programa para as emissoras públicas, dos quais dez devem representar – e, na prática, ser indicados por – grupos parlamentares, enquanto os outros cinco devem ser escolhidos entre pessoas “com uma experiência reconhecida e realizações nos campos da cultura e dos meios de comunicação de massa”. Os Conselhos têm duração de quatro anos.

A função dos Conselhos é representar os interesses e as expectativas públicas em relação à programação das emissoras públicas. Com esse objetivo, eles são autorizados a adotar resoluções, avaliando a qualidade da programação e da grade de programas. O Conselho Supervisor deve considerar e tomar decisões com base em suas recomendações, nos casos em que elas forem adotadas pela maioria dos votos em reunião, com a presença de, pelo menos, metade dos seus membros.

Para garantir que os Conselhos realizem o seu trabalho adequadamente, os Colegiados Administrativos devem prover os seus membros com apoio organizacional e financeiro adequado, incluindo requisição de pesquisas independentes de audiência e estudos que avaliem o impacto social da programação.

Os Conselhos de Programas também são indicados para as filiais regionais da *Telewizja Polska*, ainda que o seu papel seja o de servir como um órgão de aconselhamento e consultas para a direção da filial. Esses Conselhos são indicados pelos respectivos diretores das filiais, que devem, nesse sentido, considerar os candidatos apresentados pelos grupos sociais que trabalham com minorias nacionais e étnicas (artigo 30). O Conselho para a TV *Polonia* também serve como um órgão de aconselhamento e consulta em relação à programação transmitida por esse canal (artigo 30a).

A ideia dos Conselhos de Programas é boa, e em muitos países existem órgãos análogos que ajudam a garantir que as emissoras públicas respondam às necessidades e aos interesses do público. Porém, é lamentável que uma ampla maioria dos membros dos Conselhos represente grupos parlamentares. Isso tende a politizar o trabalho dos Conselhos, minando, assim, a independência e a orientação de interesse público das emissoras públicas.

A Lei não demanda que as emissoras públicas estabeleçam sistemas internos de reclamações, e tudo indica que nenhuma delas chegou a criar tais sistemas, tampouco a instituir a figura do *ombudsman* para

realizar essa tarefa. A Lei também não estabelece um sistema de reclamações mais geral para o público se relacionar com as emissoras licenciadas.

O Conselho Nacional possui o poder de regular uma série de regras de acesso direto na Lei, incluindo o direito de representantes públicos explicarem as políticas (artigo 22(3)), e de partidos políticos, sindicatos nacionais e organizações de trabalhadores em relação às grandes questões públicas (artigo 23(3)), e de organizações de serviço público em relação aos seus serviços gratuitos (artigo 23a(3)). As regras em relação às obrigações de as emissoras públicas produzirem materiais em polonês para consumo externo e transmitirem materiais educacionais, incluindo os gastos (que devem ser realizados pelo orçamento do Estado), devem ser acordadas entre os ministros encarregados das relações exteriores e da educação nacional (artigo 25(5)).

Como essas obrigações possuem um impacto direto sobre a programação e as grades, elas tornam-se questões sensíveis. Seria preferível não permitir que os ministros tivessem esses poderes. Mesmo no caso do CNR, existe um potencial para abusos. Seria preferível deixar que as emissoras públicas determinem como cumprir essas obrigações, sujeitas à supervisão do CNR. No mínimo, o CNR deveria realizar um estreito processo de consultas junto às emissoras públicas para desenvolver essas regras.

Os artigos 31a-31c definem um conjunto de regras sobre o informe de questões financeiras. O Artigo 31a dá ao CNR a atribuição de determinar, por meio de uma regulação, a maneira como os documentos financeiros devem ser mantidos e como as obrigações financeiras do artigo 31b devem ser apresentadas. Isso deve ser feito com a atenção necessária à transparência na utilização dos recursos alocados para o mandato do serviço público de radiodifusão, de maneira que não gere distorções na competição do mercado. O artigo 31a também demanda que as emissoras públicas determinem claramente os seus princípios de contabilidade, que devem garantir que as receitas e os gastos sejam apresentados separadamente para todas as atividades do serviço público (tais como determinado pelo artigo 21(1)), bem como suas outras atividades.

De acordo com o artigo 31b, os Colegiados Administrativos devem arquivar junto ao CNR um relatório anual sobre o uso dos recursos, de acordo com os padrões estabelecidos com base no artigo 31a. Eles também devem arquivar junto ao CNR relatórios trimestrais sobre a utilização dos recursos, bem como sobre os gastos de realização das suas obrigações de serviço público (novamente, tal como determinado pelo artigo 21(1)), indicando as fontes de financiamento. Por fim, até o dia 30 de abril de cada ano, eles devem arquivar junto ao CNR as diretrizes de programação e financeiras relacionadas à implementação do mandato do seu artigo 21(1). Alguns desses requisitos têm sido introduzidos de modo a cumprir as regulações de ajuda estatal da União Europeia. Em um procedimento separado, o Colegiado Administrativo prepara um relatório anual para a reunião geral dos acionistas, que deve ser primeiramente aprovada pelo Conselho Supervisor. Tanto o relatório para a reunião geral dos acionistas quanto o relatório público contêm descrições detalhadas de suas programações.

Os Colegiados Administrativos também devem preparar e tornar público um relatório sobre como a taxa de licença de uso e outros aportes relacionados (como juros de pagamentos atrasados e multas por não pagamentos) são usados no cumprimento do mandato do artigo 21(1). Isso também deve indicar o uso de recursos para atividades em separado sob o mandato listado no artigo 21(1a).

É um tanto surpreendente que não exista qualquer necessidade desses relatórios serem apresentados ao Parlamento, seguindo a prática de muitos países. Demandar a apresentação de relatórios anuais junto ao Parlamento é uma prática que pode tanto ajudar a proteger a independência das emissoras públicas quanto gerar uma prestação de contas mais ampla.

Em termos formais, as obrigações de prestação de contas das emissoras públicas polonesas limitam-se principalmente a questões financeiras, tal como foi observado acima, e, na prática, não cobrem questões ligadas à programação. A maioria das outras emissoras públicas está sujeita a uma prestação formal de contas muito mais ampla, incluindo detalhes sobre suas atividades, realização de suas obrigações de serviço público e reclamações, entre outras questões. Isso pode exacerbar o problema, apontado acima, da fraqueza do formato empresarial, em termos de fazer com que esses órgãos prestem contas pela qualidade da sua programação.

XX. Financiamento

A principal regra sobre o financiamento das emissoras públicas é o artigo 31 da Lei. Ele estipula que as fontes de financiamento para as emissoras públicas devem incluir taxas de licença de uso (impostos sobre a posse de um aparelho de televisão ou rádio), juntamente com juros para o pagamento atrasado da taxa e multas pelo seu não pagamento. A Lei das Taxas de Licença de Uso de 2005¹⁹⁵ desenvolve outras regras que regem a taxa de licença de uso, incluindo multas pelo não pagamento, o nível geral da taxa (que é calculado como um percentual do salário mínimo, sendo que o montante final é definido pelo CNR) e assim por diante. Para 2011, a taxa mensal ficou em PLN 5,35 (aproximadamente US\$ 1,90) para aparelhos de rádio e PLN 17,15 (cerca de US\$ 6,00) para aparelhos de televisão. É possível obter descontos, por meio do pagamento da taxa de licença de uso para diversos meses ou para o ano inteiro antecipadamente.

A taxa é recolhida nos Correios e transferida ao CNR, que decide como alocá-la entre as diferentes emissoras públicas (em 2009, ela cobriu um pouco menos de 50% da televisão e um pouco mais de 50% entre as diferentes empresas de rádio, com base na justificativa de que a televisão pública pode alcançar receitas publicitárias muito mais altas do que as rádios). O CNR também determina a alocação para as operações nacionais e regionais da *Telewizja Polska*. Aparentemente, esse sistema funciona bem, e não existem atrasos na transferência dos recursos.

Porém, de acordo com o censo de 2006, 35% da população está isenta do pagamento da taxa de licença de uso (por motivo de idade, deficiência física ou nível de pobreza, entre outros)¹⁹⁶, enquanto a evasão do pagamento da taxa de licença de uso alcançou nada menos que outros 22% dos lares. Em 2008, o governo expandiu significativamente o escopo de pessoas isentas do pagamento da taxa de licença de uso, e o Tribunal Constitucional julgou que essa medida é constitucional.¹⁹⁷ Ainda que a evasão da taxa de licença de uso seja bastante alta, parece que os Correios não têm a cobrança dos inadimplentes como uma prioridade; em 2005, apenas 108.000 euros em multas foram impostos pelo não pagamento, ou seja, apenas 0,04% do total da taxa de licença de uso.¹⁹⁸

62

Como resultado disso, em 2009 a receita da taxa de licença de uso cobriu apenas um pouco mais de 17% dos custos totais de operações da *Telewizja Polska* (comparada a cerca de 25% em 2007).¹⁹⁹ A situação é um pouco melhor no caso do rádio, sendo que a receita da taxa cobre um pouco mais de 63% dos gastos da emissora nacional e entre 61% e 84% dos gastos das rádios regionais. Em 2008, o financiamento público para o serviço público de radiodifusão chegou na Polônia a 0,61% do PIB, comparado a uma média de 1,62% para 20 países europeus.²⁰⁰

Outras fontes de financiamento estipuladas no artigo 31 são comercialização dos direitos de programas, publicidade e patrocínios, repasses diretos do orçamento estatal e outras fontes de financiamento. De acordo com o artigo 32, as emissoras públicas podem, com o consentimento do CNR, realizar novas operações empresariais.

Para a televisão, mais de 80% da receita de 2009 foram obtidos com publicidade e patrocínios. O restante foi composto por outras operações comerciais e transferências orçamentárias diretas muito limitadas. Isso significa que a *Telewizja Polska* é altamente dependente da sua fatia de mercado para sobreviver (o que resulta em alto grau de influência por considerações comerciais na programação), uma situação nada invejável para uma emissora pública. Por sua vez, segundo os dados sobre as contribuições da taxa de licença de uso, a situação é diferente para a rádio pública, na qual as receitas de publicidade representam cerca de 40% do total para os serviços nacionais e entre 16% e 39% para os serviços regionais.

¹⁹⁵ Adotada em 21 de abril de 2005. Diário oficial "Dz.U." de 16 de maio de 2005.

¹⁹⁶ Veja o artigo 4 da Lei de Taxas de Licença de Uso.

¹⁹⁷ Veja WINSVOLD, Lars. *Constitutional Tribunal Judgment of the Act on Licence Fees*, 2010-1 IRIS 26.

¹⁹⁸ KRAJEWSKI, nota 5, p. 294.

¹⁹⁹ Idem, p. 293.

²⁰⁰ Informação repassada por Karol Jakubowicz pelos autores: STEPKA, Paweł; WONIAK, Albert; MURAWSKA-NAJMIEC, Ewa. *An update on the public funding of audiovisual media: a comparative analysis of selected European countries*. Warsaw: National Broadcasting Council, Mar. 2010.

Introdução

Assim como diversas instituições públicas da África do Sul, a *South African Broadcasting Corporation* (SABC)²⁰¹ atravessou mudanças bastante significativas na era pós-apartheid, de modo a alinhar-se com a nova realidade democrática e a garantir sua capacidade de servir às necessidades de todos os cidadãos do país. Ela foi transformada em uma sociedade limitada, em 1999, com todas as ações adquiridas pelo Estado, e dividida entre as Seções de serviço público e comercial público, na prestação de diferentes serviços.

Para alcançar essas mudanças, uma nova legislação foi adotada, em 1999, para reger as atividades da SABC, na forma da nova Lei de Radiodifusão (Lei de 1999)²⁰², substituindo, assim, a lei anterior, de 1976. Uma nova agência reguladora, a *Independent Broadcasting Authority* (IBA)²⁰³, foi estabelecida por uma lei, aprovada em 1993²⁰⁴, mas foi substituída, em 2000, pela *Independent Communications Authority of South Africa* (ICASA)^{205,206}. De acordo com a Lei de Comunicações Eletrônicas de 2005 (Lei de 2005)²⁰⁷ e em linha com a Lei da IBA anterior e a Lei de 1999, a ICASA tem amplos poderes reguladores sobre as emissoras, particularmente em relação ao licenciamento e ao conteúdo, estendendo-se à SABC.

A SABC é, de longe, a emissora dominante por qualquer parâmetro na África de Sul, tanto no setor de televisão quanto no de rádio; e, ainda que a televisão comercial tenha vivenciado um crescimento na fatia de sua audiência, essa dominância geral não deixará de existir tão cedo. Ela é caracterizada por obrigações muito fortes de programação de serviço público, juntamente com fortes garantias estruturais de independência.

A despeito disso e essencialmente nos anos recentes, ela tem vivido de crise em crise, tanto em termos financeiros quanto políticos. Durante a realização deste estudo, um processo estava em andamento para substituir diversos membros do Colegiado que haviam desistido de suas funções nos meses recentes. O Colegiado foi indicado para lidar com sérias questões de governança e de financiamento que assolaram o Colegiado e o Colegiado Interino anteriores. O diretor executivo foi suspenso, e ferozes disputas políticas internas ocorreram em torno do processo de indicação do(a) chefe de notícias, que o(a) presidente do Colegiado tentou indicar unilateralmente. O governo propôs uma lei que teria transformado radicalmente o arranjo de financiamento da SABC, com impacto importante sobre outras regras de governança. O novo ministro das Comunicações, indicado em novembro de 2010, retirou o projeto de lei e, em seu lugar, introduziu um processo de revisão política com enfoque específico no financiamento da radiodifusão na era digital. Assim, ainda há muito pouca clareza sobre o que o futuro trará para a radiodifusão pública na África do Sul.

²⁰¹ NT: Empresa Sul-Africana de Radiodifusão (tradução livre).

²⁰² ÁFRICA DO SUL. *Lei N° 4 de 23 de abril de 1999*. Disponível em: <<http://www.parliament.gov.za/acts/1999/act4-99.html>>.

²⁰³ NT: Autoridade Independente de Radiodifusão (tradução livre).

²⁰⁴ SOUTH AFRICA. *The Independent Broadcasting Authority Act N° 153*, of 18 October 1993. Disponível em: <<http://iba.org.za/actaaa.htm>>.

²⁰⁵ NT: Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul (tradução livre).

²⁰⁶ SOUTH AFRICA. *The Independent Communications Authority of South Africa Act N° 13*, of 5 May 2000. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=101146>>.

²⁰⁷ ÁFRICA DO SUL. *Lei N° 36 de 2005*. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67890>>.

XXI. Serviços prestados

A Seção 9 da Lei de 1999 estabelece a divisão da SABC em operações comerciais e de serviço público. Atualmente, a SABC oferece três canais nacionais de televisão, a SABC1, a SABC2 e a SABC3, sendo que as SABCs 1 e 2 formam os canais de serviço público, enquanto a SABC3 é conhecida como o serviço comercial público. Juntos, esses canais proporcionam uma ampla cobertura geográfica da África do Sul, ainda que a penetração da televisão continue sendo menor do que nos outros países deste estudo, em função das taxas mais baixas de posse de um aparelho de televisão e da falta de eletricidade em algumas áreas rurais.

A SABC1 é, de longe, o maior desses canais e, de fato, o maior canal de televisão do país, com cerca de 14,5 milhões de espectadores adultos, ou 32% do mercado. Em seu Relatório Anual de 2008-2009²⁰⁸, em relação ao último trimestre de 2008, a SABC descreve que a audiência total do horário nobre foi de 68% da população, e que a SABC1 alcançou 38% da população. Em segundo lugar, estiveram a SABC2, com 19%, e, em seguida, a SABC3, com 11%. A maior estação comercial, a eTV, teve uma fatia de 21%.

A SABC2 coloca-se como o “Canal da Nação”, provendo amplo conteúdo em sete das línguas oficiais do país. Em 2008, ela cobriu eventos, como a abertura do Parlamento, o discurso orçamentário e as Olimpíadas de Beijing, e investiu nos preparativos para a Copa do Mundo de 2010. Uma de suas metas é promover a coesão social e a construção nacional.

A SABC também opera 19 canais de rádio, incluindo o seu canal internacional, o *Channel Africa*, que transmite em seis línguas, e que ela administra em nome do Departamento de Assuntos Exteriores, por meio de um repasse em separado para esse propósito. O *Channel Africa* é distribuído por onda curta, via satélite e pela internet.

64

Dos outros 18 canais, três – a METRO FM, a 5FM e a *Good Hope* FM – são parte do serviço comercial público, enquanto as outras 15 são canais de serviço público. A SAfm é o canal histórico da SABC em inglês, tendo mais de 70 anos de idade. A *Ukhosi* FM é a maior estação de rádio da África do Sul, transmitindo em zulu. A *Lotus* FM tem como público-alvo a comunidade indiana, com uma combinação de músicas e notícias indianas e atualidades. A *Radio 2000* tem como foco os esportes, com a cobertura ao vivo de modalidades prediletas dos sul-africanos, como o críquete, o futebol e o rúgbi. Os outros canais transmitem em diferentes línguas nacionais, sendo: a *Motsweding* FM, em setswana; a *Umhlobo Wenene* FM, em xhosa; a XK RM, em khwedam e xintali; a *Phalaphala* FM, em tshivenda; a *Tru* FM, voltada para o Cabo Oriental, em xhosa e inglês; a RSG, em afrikaans; a *Thobela* FM, em sepedi; a *Lesedi* FM, em soto do sul; a *Ligwalagwala* FM, em suázi; a *Ikwekeswzi* RM, em ndebele; e a *Munghana Lonene* FM, em tsonga.

É importante lembrar que a diversidade de atores de radiodifusão na África do Sul é diferente da maioria dos Estados democráticos, sendo que a SABC detém voz dominante de forma esmagadora. O seu domínio na televisão é apontado acima. Quanto ao rádio, nos seis meses que terminaram em março de 2009, a SABC *Radio* teve uma audiência total de quase 25 milhões de pessoas, sendo que os serviços públicos tiveram 22 milhões, e os serviços comerciais públicos tiveram 7 milhões. Em contraste com essa realidade, o setor independente de rádio como um todo teve apenas 8 milhões de ouvintes.²⁰⁹

Em termos de número de estações de rádio, a situação também é bastante única. Existem apenas 16 estações comerciais de rádio, ou seja, menos do que o número oferecido pela SABC, comparadas a aproximadamente 120 rádios comunitárias.

Parte do motivo para essa situação está no desejo de democratizar a radiodifusão, após as imensas distorções da era do *apartheid*.

²⁰⁸ Disponível em: <<http://www.sabc.co.za/portal/site/sabc/menuitem.6a648065b498223a5f1de217a24daeb9/>>.

²⁰⁹ As informações acima são provenientes do *site* da SABC. Disponível em: <<http://www.sabc.co.za>>.

XXII. Mandato de serviço público

A Seção 8 da Lei de 1999 estabelece os objetivos da SABC como um todo, regendo tanto as suas operações de serviço público quanto as comerciais. As Seções 10 e 11 definem obrigações mais detalhadas ligadas, respectivamente, às operações de serviço público e às operações comerciais. De acordo com a Seção 8 e em linha com as obrigações sobre muitas emissoras de serviço público, requer-se que a SABC torne os seus serviços disponíveis em todo o território da África do Sul de maneira aberta para recepção pelo ar, provendo uma programação capaz de informar, educar e entreter. Ela deve responder às necessidades do público, incluindo pessoas surdas e cegas. Para promover seus objetivos, a SABC também deve manter bibliotecas e arquivos de materiais relevantes para os seus objetivos, além de produzir livros, revistas e outras publicações, realizar concertos e outras apresentações, coletar notícias e informações, estabelecer agências de notícias e ligar-se a elas, e conduzir pesquisas sobre novas tecnologias, promovendo o talento sul-africano e treinando pessoas nas habilidades ligadas ao trabalho de produção. Ela deve também prover outros serviços de apoio ao seu trabalho principal.

De acordo com a Seção 10, o serviço público deve tornar os serviços disponíveis em todas as línguas oficiais, refletindo tanto a unidade quanto a diversidade cultural e multilinguística da África do Sul e enriquecendo o patrimônio cultural do país em suas manifestações tradicionais e contemporâneas. O serviço público deve buscar alta qualidade em todas as línguas, provendo quantidade significativa de notícias e programação sobre questões públicas, capaz de atender aos mais altos padrões de jornalismo de maneira justa, imparcial, equilibrada e independente de interesses governamentais, comerciais e de outra natureza. Além disso, o serviço público deve prover quantidade significativa de programas educacionais, tanto com base nos currículos formais quanto informais, juntamente com programas esportivos nacionais e de minorias e programas visando às crianças e às mulheres, aos jovens e às pessoas com deficiência. Por fim, o serviço público deve transmitir tanto os seus próprios programas quanto os programas encomendados do setor independente.

De acordo com a Seção 11, os serviços comerciais também devem atender aos valores do serviço público e encomendar “uma parcela significativa” de sua programação no setor independente.

De acordo com suas licenças, que são acordadas com a ICASA, os canais de televisão da SABC precisam cumprir uma série de cotas, inclusive em termos de gêneros de programação, conteúdos e línguas locais. O Relatório 2008-2009 da SABC mostra que ela cumpriu ou excedeu quase todos os requerimentos de programação. Assim, a SABC1 transmitiu mais de 7 horas de notícias por semana, 4 horas de cobertura de atualidades, 10 horas de programação educacional, 24 horas de dramaturgia e 20 horas de programação infantil. Em termos de conteúdo local, ela também excedeu as cotas mínimas (por exemplo, provendo 73% de programação infantil, quando o percentual requerido é de 55%, além de 88% de atualidades, quando o percentual requerido é de 80%, e 98% de programação educacional, quando o percentual requerido é de 60%). A situação é parecida para todas as línguas, sendo que a SABC1 proveu mais de 54 horas de programação em outras línguas, além do inglês, no horário nobre, quando o percentual requerido é de 39 horas.

A SABC também está sujeita a regras de aplicação geral para todo o setor de radiodifusão. De acordo com a Seção 3 da Lei de 1999, essas regras incluem salvar e enriquecer o tecido cultural, político, social e econômico do país, operar pelo interesse público e fortalecer o tecido espiritual e moral da sociedade. A Seção 6 adiciona que a radiodifusão deve encorajar o desenvolvimento da expressão sul-africana, promovendo uma programação nas línguas oficiais da África do Sul e oferecendo uma pluralidade de visões.

A SABC também está sujeita a regras especiais para a cobertura de eleições nos seus canais de serviço público, juntamente com as regras gerais para tal cobertura por todas as emissoras (artigos 57 a 59 da Lei de 2005).

Consideradas em conjunto, essas são obrigações de serviço público, amplas e detalhadas. Talvez, parte das razões para isso esteja no fato de que elas refletem não apenas o papel da SABC na transmissão de serviço público, mas também a realidade de que ela é, de longe, o ator dominante no sistema sul-africano de radiodifusão.

XXIII. Estrutura de governança

Como foi apontado, com a Lei de 1999, a SABC foi formalmente transformada em uma empresa de obrigações limitadas com um capital de ações e está sujeita à Lei de Empresas. No entanto, a Seção 8A reconhece que as regras normais para as empresas precisam ser modificadas de modo a levar em consideração a natureza especial da SABC. Em particular, o Estado detém 100% das ações da SABC – um desvio das regras normais que requerem, pelo menos, sete acionistas. A Seção 9 da Lei de 1999 determina a divisão da SABC em operações de serviço público e operações comerciais que devem ser administradas separadamente sob uma só estrutura empresarial. Essa segunda parte deve ser tratada, em grande medida, do mesmo modo que as outras operações de radiodifusão, enquanto a primeira está sujeita a obrigações estatutárias mais rigorosas.

Assim como todas as emissoras, a SABC é licenciada pela ICASA, que pode lhe outorgar licenças adicionais, levando em conta tanto os objetivos e os princípios gerais para a regulação de radiodifusão, tal como definidos na Seção 2 da Lei de 2005, quanto a necessidade e a demanda por esse serviço (Seção 49 da Lei de 2005).

A Seção 6(2) da Lei de 1999 garante formalmente a liberdade de expressão e a independência jornalística, criativa e de programação para todas as emissoras, incluindo a SABC, em linha com a Constituição.

A. Governança interna

66

De acordo com a Lei de 1999, a SABC é dirigida por um Colegiado e um Comitê Executivo, sendo que este existe como um subgrupo do Colegiado, e ambos estão sujeitos a objetivos e outras regras vinculantes determinadas pela legislação.

A Seção 12 da Lei de 1999 determina que o Colegiado deve consistir de 12 membros não executivos, juntamente com um(a) diretor(a) executivo(a), um(a) diretor(a) de operações e um(a) diretor(a) financeiro(a), que são considerados membros executivos. Segundo a Seção 13 da Lei, os 12 membros não executivos são indicados pelo(a) presidente, após aconselhar-se com a Assembleia Nacional, de maneira que assegure a transparência, a abertura e a participação pública no processo das indicações, após a publicação de breve lista de candidatos. O(a) presidente aponta um dos membros não executivos para ser presidente do Colegiado e outro para ser suplente. O quórum é composto por nove membros do Colegiado, incluindo o(a) seu(sua) presidente e o(a) suplente.

A Seção 13 requer que os membros do Colegiado, vistos coletivamente, tenham as qualificações devidas, ou seja, experiência e proficiência em diversas áreas de radiodifusão, compromisso com a justiça, a liberdade de expressão, os objetivos da SABC, a prestação pública de contas e a capacidade de representar um amplo setor da população. De acordo com a Seção 16, os membros do Colegiado devem ser cidadãos e residentes permanentes da África do Sul, não devem ter sido julgados como mentalmente incapacitados por um tribunal e não devem ter sido julgados culpados por crime grave, crime de desonestidade ou ofensa em relação à lei. A Lei também define regras rigorosas para os casos de conflitos de interesses na Seção 17, e, caso um conflito de interesse venha a surgir em relação a qualquer ponto, o membro do Colegiado envolvido deve abandonar seus procedimentos e deixar que os outros membros determinem o curso de ação apropriado.

A duração do mandato é determinada pelo(a) presidente, não devendo ultrapassar cinco anos (Seção 13(5)). De acordo com a Seção 15, o órgão que faz as indicações tem o poder de remover um membro do Colegiado, em função de má conduta ou incapacidade de exercer seus deveres, após devida investigação e mediante recomendação do Colegiado. E o Colegiado como um todo também pode ser removido (Seção 15A).

De acordo com a Seção 14, o Comitê Executivo é indicado pelo Colegiado e consiste de um(a) diretor(a) executivo(a), juntamente com seis outros membros do Colegiado.

Em termos de funções, a Lei simplesmente afirma que o Colegiado controla os negócios da SABC e que tem a tarefa de proteger os interesses delineados na Seção 6(2), incluindo a liberdade e a independência da SABC.²¹⁰ As funções do Comitê Executivo também são definidas sumariamente, de modo que ele possa cumprir tais funções da maneira determinada pelo Colegiado, ao qual ele deve prestar contas.²¹¹ Poder-se-ia deduzir disso que o Colegiado e o seu subgrupo que constitui o Comitê Executivo exercem controle direto efetivo sobre os negócios da SABC. Não está claro como isso se relaciona com a garantia geral de liberdade de expressão e de independência jornalística, criativa e de programação, cuja proteção é dever do Colegiado. Supõe-se que esta impediria o Colegiado de interferir nas atividades cotidianas da SABC e, em particular, nas escolhas de programação e notícias, mas permitiria que ele determinasse direções de políticas públicas e gerais, além de metas, para a SABC.

De certa forma, esses são dispositivos bastante robustos, garantindo a independência e a representatividade dos órgãos que supervisionam a SABC. Ao mesmo tempo, na prática, eles têm falhado em agir ou, até mesmo, em salvaguardar efetivamente a independência. Parte do problema está no fato de que os representantes executivos da SABC têm assento no Colegiado principal como membros plenos, ao invés de terem apenas um(a) diretor(a) executivo(a) fazendo parte do Colegiado como um membro *ex officio*. Outro problema é que os respectivos papéis do Colegiado e do Comitê Executivo não estão bem definidos, um problema que exacerba a confusão a respeito dos papéis criados pelo primeiro problema. Por fim, talvez de modo inevitável, em função de sua predominância, a SABC tem sido objeto de pressões de alto nível contra a sua independência, de maneira que nem mesmo as melhores estruturas são capazes de ser impermeáveis.

B. Mecanismos reguladores

A SABC está sujeita à supervisão do Parlamento, que pode emendar ou, até mesmo, repelir a legislação que viabiliza as suas atividades. Outras pessoas ou órgãos com poderes sobre a SABC incluem o(a) ministro(a) responsável pela Lei (ministro(a) das Comunicações), especialmente na área de finanças, e a ICASA, que é a autoridade reguladora e de licenciamento.

O(a) ministro(a) tem a responsabilidade geral de desenvolver a política de radiodifusão de acordo com a Seção 3(2) da Lei de 1999, juntamente com algumas responsabilidades específicas em relação à SABC. Ele ou ela adota o memorando e os artigos de associação da SABC (Seção 8A(3) da Lei de 1999). O(a) ministro(a) também tem o poder de aprovar a quantidade de subsídios repassada pelas operações comerciais às operações de serviço público, seguindo as recomendações do Colegiado²¹², além de aprovar quaisquer regulações financeiras esboçadas pela SABC, após consultar o(a) ministro(a) das Finanças, e aprovar investimentos com base nos excedentes.²¹³ O(a) ministro(a), juntamente com o(a) ministro(a) das Finanças, deve aprovar qualquer empréstimo requisitado pela SABC.²¹⁴ O(a) ministro(a) também pode orientar a SABC em relação a como redigir suas declarações anuais e seu relatório anual.²¹⁵

De acordo com a Seção 38 da Lei de 1999, o(a) ministro(a) deve estabelecer o *South African Broadcast Production Advisory Body*²¹⁶, para aconselhar-se sobre como desenvolver a produção local de televisão e rádio. Isso sobrepõe-se claramente ao papel da SABC no desenvolvimento do talento local e no provimento de programação em todas as línguas oficiais.

A Lei de 1999 não se pronuncia sobre como os membros executivos do Colegiado – o(a) diretor(a) executivo(a), o(a) diretor(a) financeiro(a) e o(a) diretor(a) de operações – devem ser indicados. Na prática, os artigos

²¹⁰ Seção 13(11).

²¹¹ Seção 14(3).

²¹² Seção 11(d).

²¹³ Seção 18.

²¹⁴ Seção 23

²¹⁵ Seções 20(2) e 28(1)(g).

²¹⁶ NT: Órgão de Aconselhamento de Produção da Radiodifusão Sul-Africana (tradução livre).

de Associação permitem que o(a) ministro(a) aprove essas indicações. Como o(a) diretor(a) executivo(a) é também o(a) editor(a)-chefe, isso dá ao(a) ministro(a) uma influência estrutural indevida sobre o conteúdo.

A ICASA tem poderes significativos em relação à SABC. A Seção 6(2) atribui a ela a responsabilidade geral por garantir o cumprimento do Estatuto da SABC, que inclui muitos dos dispositivos significativos da Lei de 1999, em relação à SABC. De acordo com a Seção 3(5)(f) da Lei de 1999, todas as emissoras, incluindo a SABC, devem cumprir o Código de Conduta prescrito pela Seção 54 da Lei de 2005, cujo cumprimento é assegurado pela ICASA.

De acordo com a Seção 21 da Lei de 1999, a SABC deve obter uma licença da ICASA, ainda que a ICASA tenha a obrigação de emitir essa licença, mediante o pagamento da taxa de licenciamento. De acordo com a Seção 22(2) da Lei, a ICASA deve impor quaisquer condições apropriadas de licenciamento que sejam necessárias, de modo a refletir a reorganização da SABC em divisões de serviço público e comercial e em suas obrigações relacionadas, nos termos da Lei de Radiodifusão e da Lei da IBA. Em 2005, em um caso histórico, a ICASA emendou as licenças do serviço de transmissão de som e televisão da SABC.

A ICASA deve, por lei, garantir o tratamento equitativo dos partidos políticos nos serviços de transmissão durante os períodos de eleição, e a SABC deve, por lei, permitir as transmissões dos partidos políticos durante os períodos de eleição (Seção 57 da Lei de 2005). A ICASA determina o tempo a ser disponibilizado aos partidos políticos para as transmissões ligadas às eleições, incluindo a sua duração e o seu lugar na grade geral de programação.

De acordo com a Seção 8 da Lei de 1999, a SABC deve produzir regulações financeiras apropriadas que devem ser aprovadas pelo(a) ministro(a). A Lei das Empresas requer a elaboração de declarações financeiras anuais, e, no caso da SABC, o(a) ministro(a) pode dar orientações sobre como elas devem ser redigidas. Elas devem ser levadas pelo(a) ministro(a) à Assembleia Nacional (Seção 20 da Lei de 1999). Isso é reforçado pela Seção 24, que demanda que a SABC mantenha o registro contábil apropriado de todas as verbas recebidas ou gastas, bem como de seus ativos, obrigações e transações financeiras. Essas informações devem ser auditadas anualmente por um(a) auditor(a) credenciado(a) (Seção 25).

A SABC também deve apresentar um relatório anual ao(a) ministro(a). Isso deve incluir um relatório sobre o trabalho da SABC durante o ano anterior, juntamente com informações financeiras detalhadas, como a descrição do valor de toda a propriedade pertencente à empresa. O(a) ministro(a) deve apresentar esse material ao Parlamento dentro de sete dias após tê-lo recebido (Seção 28). Isso é suplementado pela Seção 10(4), que demanda que a SABC apresente ao(a) ministro(a), dentro de quatro meses após o término do ano fiscal, um relatório anual sobre suas atividades e seus balanços financeiros, e o relatório dos auditores sobre os balanços financeiros.

A SABC está sujeita a alguns mecanismos externos de denúncias, além de manter o seu próprio sistema interno. Ela está sujeita ao sistema de denúncias da *Broadcast Complaints Commission of South Africa* (BCCSA)²¹⁷, órgão autorregulador independente criado pela *National Association of Broadcasters* (NAB).^{218,219} Em 2008-2009, 112 denúncias foram registradas contra os serviços da SABC junto à BCCSA, das quais 106 foram rejeitadas e seis foram mantidas. A SABC também está sujeita à *Advertising Standards Authority of South Africa* (ASA)²²⁰, outro órgão autorregulador ao qual a NAB pertence.²²¹ Em 2008-2009, apenas nove denúncias foram apresentadas à ASA contra a SABC, e todas elas foram rejeitadas. Além disso, a SABC está sujeita ao Código de Conduta da ICASA e foi objeto de uma denúncia apresentada à ICASA, em 2008-2009, cujo processo segue em tramitação.

²¹⁷ NT: Comissão de Denúncias de Radiodifusão da África do Sul (tradução livre).

²¹⁸ NT: Associação Nacional de Emissoras (tradução livre).

²¹⁹ Veja disponível em: <<http://www.bccsa.co.za/>>.

²²⁰ NT: Autoridade para os Padrões de Publicidade da África do Sul (tradução livre).

²²¹ Veja disponível em: <<http://www.asasa.org.za/>>.

XXIV. Financiamento

De acordo com a Seção 10(2) da Lei de 1999, os serviços públicos da SABC podem financiar suas atividades, por meio de anúncios, patrocínios, subvenções, doações e taxas de licença de uso. Em 2008-2009, a SABC alcançou uma receita total de R 4,7 bilhões (aproximadamente US\$ 680 milhões), dos quais R 3,6 bilhões (76%) vieram de publicidade e patrocínios, R 864.000 (18%) vieram da taxa de licença de uso de televisão, e outras pequenas quantias adicionais vieram de subvenções pelo governo e de outras fontes.

A Seção 27 da Lei de 1999 determina que uma taxa de licença de uso seja cobrada de todos os proprietários de aparelhos de televisão, bem como de certas categorias de negócios. Na prática, o potencial dessa forma de financiamento é significativamente minado por uma combinação de altos níveis de pirataria e baixas taxas.

A Seção 11(1)(d) da Lei determina que os serviços comerciais devam subsidiar os serviços públicos na medida recomendada pelo Colegiado e aprovada pelo(a) ministro(a). Porém, na prática, tem havido pouco subsídio cruzado e, para o ano fiscal de 2008-2009, os Serviços Comerciais Públicos da SABC alcançaram uma receita de R 330 milhões (aproximadamente US\$47 milhões), ou 22% abaixo da meta, e 7% a menos do que a receita do ano anterior. Os serviços comerciais renderam recursos praticamente insignificantes às operações de serviço público da SABC em 2008-2009.

Na prática, a SABC tem apresentado problemas financeiros bastante significativos e tem gasto mais do que arrecadado nas receitas operacionais. Assim, a empresa perdeu mais de um bilhão de rands (aproximadamente US\$ 150 milhões), em apenas um ano (2008-2009), e precisou ser resgatada pelo governo, que lhe deu uma garantia de empréstimo. Como foi apontado acima, o novo projeto de lei em discussão propõe uma reforma completa do sistema de financiamento público para a SABC, substituindo a taxa de licença de uso por um fundo público obtido com base em impostos, ao qual a SABC teria de se candidatar, competindo com outras propostas de interesse público.

Introdução

A Tailândia apresenta um cenário complexo, no que diz respeito à radiodifusão pública. Frequentemente se diz que todas as transmissões na Tailândia são de posse do Estado, devido ao fato de que todas as frequências são controladas por órgãos estatais, a maioria pela Organização de Comunicação de Massa da Tailândia, Plc. (MCOT)²²², supervisionadas pelo Escritório do Primeiro-Ministro, pelo Exército Real Tailandês e, em menor grau, pelo Departamento de Relações Públicas (DRP), unidade de prestação de serviços pertencente ao governo tailandês no comando da Rádio Tailândia²²³ e da Televisão da Tailândia (Canal 11)²²⁴. Na prática, entretanto, o MCOT e o Exército operam seus próprios canais e fornecem concessões a atores privados para gerir canais de rádio e televisão, no que pode ser descrito como uma forma de sublicenciamento.

Assim, tanto o MCOT quanto o Exército comandam seus próprios canais televisivos, que estão sob seu controle direto e não podem ser classificados como serviço público. Entretanto, as pressões comerciais crescentes e a batalha por espectadores tiveram impacto significativo em suas programações nos anos recentes, gradativamente dando mais espaço para o entretenimento e menos para as notícias.²²⁵

O Canal 11, operado pelo DRP, sem escapar do firme controle governamental, é mais orientado para programação de interesse público, embora possua uma fatia de mercado muito pequena. O canal não veicula propagandas, e sua programação inclui mais notícias e material educacional do que a maioria dos outros canais, como também algum conteúdo regional. Historicamente, grupos, como a Campanha pela Reforma Popular da Mídia (CPMR)²²⁶, transformaram esse canal em um difusor de serviços públicos.

Talvez ironicamente, o verdadeiro serviço público de radiodifusão na Tailândia se desenvolveu como resultado de uma série de eventos até então inesperados. A Televisão Independente (iTV)²²⁷ foi lançada em 1966 como a primeira estação terrestre de televisão não estatal. Por um lado, em resposta à demanda por reformas na mídia impulsionadas pela sociedade civil e, por outro lado, após o que se denominou na Tailândia como “Maio Negro”²²⁸, a iTV foi inicialmente recepcionada por aqueles interessados na independência e na reforma da mídia. Beneficiada por uma licença de 30 anos e 3 anos de isenção de impostos, mas também obrigada a veicular 35% de notícias e 35% de *edutainment* em sua grade de programação, a TV está sujeita a um limite de posse de 10% por qualquer indivíduo ou empresa. Tais obrigações foram, entretanto, deixadas de lado, após a severa crise financeira de 1997, a qual chacoalhou o setor da mídia, juntamente com a maioria dos outros setores. Em 1999, a *Shin Corp*, controlada por Thaksin Shinawatra, primeiro-ministro tailandês entre fevereiro de 2001 e setembro de 2006, assumiu a posse majoritária da iTV. Após a remoção de Thaksin do governo tailandês – como resultado de um golpe, em setembro de 2006 –, dívidas relativas à taxa de concessão de cerca de 2,2 bilhões de bahts (aproximadamente US\$ 61 milhões), juntamente com multas que alcançavam o valor de 100 bilhões de

²²² NT: Tradução livre do original em inglês *Mass Communication Organization of Thailand, Plc. (MCOT)*.

²²³ NT: Tradução livre do original em inglês *Radio Thailand*.

²²⁴ NT: Tradução livre do original em inglês *Television of Thailand (Channel 11)*.

²²⁵ TANGKITVANICH, S.; TANAWIT, S. Radio and Television Market Structure. In: THAILAND RESEARCH FUND. *Media Reform Research project*. Bangkok: Thailand Research Fund, 2003.

²²⁶ NT: Tradução livre do original em inglês *Campaign for Popular Media Reform (CPMR)*.

²²⁷ NT: Tradução livre do original em inglês *Independent Television (iTV)*.

²²⁸ A expressão “Maio Negro” refere-se à tentativa de reassumir o poder por parte de um grupo fechado de militares, ocorrida em 1992. A tentativa foi frustrada por protestos em massa liderados por estudantes e pela classe média de Bangkok.

bahts (aproximadamente US\$ 2,8 bilhões) por parte da iTV, vieram à tona. A concessão da emissora foi cancelada em março de 2007, a direção da emissora foi entregue ao DRP e seu nome foi mudado para Televisão Independente Tailandesa (TITV)²²⁹.

O controle do DRP sobre a estação sempre foi visto como temporário, e o *lobby* para transformar a emissora em uma difusora de serviços públicos começou quase que imediatamente. O esboço da Lei da Agência Tailandesa de Serviço de Difusão Pública foi preparado e foi objeto de discussões em junho de 2007, em uma conferência patrocinada pela UNESCO, a Associação Tailandesa de Jornalistas de Radiodifusão, a Fundação de Saúde Nacional, a Fundação Tailandesa para Promoção de Saúde e o Comitê para Proteção de Consumidores da Assembleia Nacional Legislativa²³⁰. A Lei Tailandesa para o Serviço Público de Radiodifusão entrou em vigor em janeiro de 2008, criando o Serviço Público de Radiodifusão Tailandês (*Thai PBS*).²³¹ O presente capítulo foca principalmente o papel da *Thai PBS*, como serviço público principal de radiodifusão, em oposição ao Estado, na Tailândia.

As características positivas dessa Lei incluem garantias reais de independência para a nova emissora, juntamente com efetivos mecanismos de prestação de contas e mecanismo inovador de financiamento, por meio de imposto adicional sobre “vícios”, cobrado sobre a bebida e o tabaco, que se mantém isolado de interferências políticas. No que diz respeito às possíveis áreas a serem melhoradas, poderia haver poucos ou nenhum representante oficial no Comitê de Seleção para o Colegiado, poderiam ser adicionadas garantias explícitas da independência do Colegiado e da emissora propriamente dita, e a função de denúncias poderia ser retirada do Colegiado para ser de responsabilidade de um corpo mais independente da emissora.

Ainda é muito cedo para dizer como esse serviço público experimental de radiodifusão irá funcionar. As impressões iniciais apontam para algo positivo, embora a fatia de mercado da *Thai PBS* permaneça pequena, e a estação ainda esteja se estabelecendo. Além das pressões políticas suscitadas, em parte pela confrontante e complexa política que envolveu a Tailândia em anos recentes, apresenta-se um desafio a esse novo serviço, na medida em que ele procura mapear um novo espaço para a radiodifusão pública no país.

XXV. Serviços prestados

A estação de televisão terrestre livre de anúncios comerciais, TV Thai, é o porta-estandarte da Thai PBS, transmitindo 20 horas diárias para toda a nação. Seu conteúdo é formado por 40% de notícias e atualidades, 30% de programas educativos e informativos e 30% de entretenimento. A *Thai PBS*, em parceria com a Fundação de Promoção da Saúde, comanda uma estação de rádio, conhecida como *Radio Thai* (FM 105), focada em assuntos relacionados à família e às crianças, que é disseminada por meio do site <www.thaipbsl.or.th>. A *Thai PBS* tem planos de expandir-se para o campo da transmissão de rádio terrestre, mas primeiramente necessita obter licença para atuar nessa área e, para isso, deve esperar até que o regulador de radiodifusão seja nomeado – um processo que já está em andamento

XXVI. Mandato de serviço público

As Seções 7 a 9 da Lei estabelecem os objetivos e os poderes da *Thai PBS*. Os objetivos da organização, encontrados na Seção 7, incluem:

²²⁹ NT: Tradução livre do original em inglês *Thai Independent Television* (TITV).

²³⁰ NT: Tradução livre do original em inglês *Thai Broadcast Journalists Association, National Health Foundation, Thai Health Promotion Foundation e Committee on Consumer Protection of the National Legislative Assembly*.

²³¹ B.E. 2552 (2008).

- Realizar transmissões de rádio e televisão que fortaleçam a qualidade e as virtudes sociais, baseadas em serviços de informação precisos, completos e equilibrados e em estreita concordância com o código de conduta.
- Produzir programas de alta qualidade com proporções razoáveis de informação, educação e entretenimento, sem viés político e sendo mais de interesse público do que comercial.
- Usar a programação para tornar o público ciente de eventos globais, nacionais e locais.
- Promover a liberdade de informação para que os cidadãos gozem de igualdade informacional para fortalecer a democracia.
- Promover a participação direta e indireta do público em assuntos da organização, com o intuito de garantir a operação desta em prol do interesse público.
- Apoiar outras atividades de interesse público.

Tais objetivos devem ser buscados, no que diz respeito à necessidade de garantir que o acesso à informação, igualitário e suficiente, seja disponibilizado ao público, de maneira que promova sua efetiva utilização.

Para ajudar a garantir a realização de, pelo menos, alguns desses objetivos, a *Thai PBS* é obrigada a prover parte de sua renda, sem exceder dez por cento de sua receita, para apoiar o desenvolvimento e a produção de produtores independentes, tal como prescrito pelo Colegiado (Seção 11).

Tais objetivos são suplementados pela Seção 43, que requer que a agenda de programação seja desenvolvida pela *Thai PBS* e seja livre de influência comercial. Essa Seção também requer à *Thai PBS* a transmissão de:

- Informações que afetem o público (ou seja, notícias), que devem ser apresentadas de forma oportuna, precisa, justa e compreensiva, com porção apropriada sendo oferecida em horário nobre.
- Programação que aumente a participação do público e que inclua diferentes pontos de vista, equilibrando opiniões e análises críticas.
- Justa proporção de programação educacional que aumente a qualidade de vida e que seja direcionada a crianças e jovens, em horários que sejam “convenientes de se ver e ouvir”.
- Esportes e programação de entretenimento que seja criativa e que promova valores sociais positivos, bem como programação em saúde.
- Materiais que promovam uma identidade nacional tailandesa dentro do conceito de uma sociedade multicultural, bem como programas que permitam que pessoas menos favorecidas apresentem seus pontos de vista.
- Uma quantidade apropriada da programação feita por produtores independentes.

A *Thai PBS* também deve manter um arquivo de transmissões que possam ser de interesse histórico. Ela pode cobrar uma taxa de serviço para que outros acessem esse material de arquivo (Seção 44). Para atingir esses objetivos, a *Thai PBS* recebe as seguintes atribuições, nos termos da Seção 8:

- Estabelecer estações de rádio e televisão, cobrindo todo o país, e estações adicionais como parte de suas redes e divulgar sua programação por meio de outras tecnologias (como a internet).
- Fornecer serviços de produção de mídia audiovisual, serviços de informação em rede ou outros serviços relacionados ou em apoio às suas incumbências principais.
- Apoiar e desenvolver a capacidade de os produtores independentes realizarem a produção de programas.

- Coordenar, junto a órgãos governamentais, entidades privadas, organizações estrangeiras e internacionais e serviços públicos de radiodifusão estrangeiros, a produção de programas que melhorem o conhecimento público ou que promovam a cooperação intercultural.

Seus poderes operacionais são estabelecidos principalmente na Seção 9 e incluem:

- O poder de praticar qualquer ato relativo à gestão, visando a alcançar os seus objetivos.
- O poder de possuir e alienar bens, reais ou não.
- O poder de intervir em negócios jurídicos, tanto na Tailândia quanto no exterior, com a finalidade de realizar os seus objetivos.
- O direito de recolher tributos, taxas ou outras formas de sustento, em troca da prestação de serviços.
- O poder de realizar outros atos relativos à consecução de seus objetivos.

XXVII. Estrutura de governança

A *Thai PBS* é, nos termos do Capítulo 5 da Lei, uma pessoa jurídica e uma agência estatal, e não um órgão do governo ou uma empresa do Estado submetida à lei de processo orçamentário. Como tal, ela é responsável por seus próprios recursos, bens e rendimentos. Sua sede é em Bangkok, e pode estabelecer filiais em quaisquer lugares onde julgar conveniente (Seção 6).

74

A proteção geral à independência da *Thai PBS* é encontrada na Seção 56, que faz com que seja uma ofensa de todo titular de cargo político ou funcionário do governo que realizar ato que, direta ou indiretamente, obstrua ou interfira no trabalho da organização, a fim de minar sua capacidade de cumprir seus objetivos ou realizar suas funções, ou de cumprir o seu Código de Ética Profissional. Tal ato será considerado “desvio de poder” e será “inexequível”, a menos que esteja previsto em lei.

Não há nenhuma declaração direta na Lei em relação à independência tanto do Conselho quanto da própria organização, embora haja fortes garantias estruturais de independência. Tais declarações podem ajudar a reforçar o respeito pela independência.

A. Governança interna

Uma característica fundamental da estrutura de governança interna da *Thai PBS* é o Colegiado. Os nove membros do Colegiado de Diretores são nomeados por um Comitê de Seleção composto por 15 membros, incluindo o(a) presidente ou outro(a) representante de três órgãos de mídia (o Conselho de Imprensa Nacional, a Associação Tailandesa de Jornalistas de Radiodifusão e a Confederação das Associações Profissionais de Rádio e Televisão)²³², de oito outros órgãos representativos (o Conselho da Comunicação de Massa de Institutos Acadêmicos da Tailândia, o Comitê Coordenador de ONGs, a Confederação de Órgãos Protetores do Consumidor, o Conselho Nacional de Crianças e Jovens sob Patrocínio Real, o Conselho das Pessoas com Deficiência, a Ordem dos Advogados, o Instituto Ambiental e a Fundação de Promoção da Saúde)²³³ e de quatro órgãos oficiais (o gabinete do primeiro-ministro, os Ministérios das Finanças, da Cultura e da Educação). Outra pessoa pode representar a instituição competente, mas apenas quando o restante do Comitê de Seleção a aprovar (Seção 18).

²³² NT: Tradução livre do original em inglês *National Press Council, Thai Broadcast Journalists Association e Confederation of Radio and Television Professional Associations*.

²³³ NT: Tradução livre do original em inglês *Council of the Mass Communication Academic Institutes of Thailand, NGO Co-ordination Committee, Confederation of Consumer Protection Organizations, National Council of Child and Youth under Royal Patronage, Council of Disabled People, Lawyers Council, Environmental Institute e Health Promotion Foundation*.

Pelo menos, dez membros do Comitê de Seleção devem comparecer para complementar o quórum; caso isso não ocorra, o Comitê define suas próprias regras, inclusive elegendo seu(sua) próprio(a) presidente e secretário(a). A própria *Thai PBS* fornece funções de secretariado para o Comitê (Seção 18).

Sujeitando seus membros a várias condições (descritas abaixo) e ao seu consentimento, o Comitê de Seleção nomeia precisamente nove pessoas para a composição do Colegiado. Os indicados selecionam entre si uma pessoa para ser o(a) presidente do Colegiado. A Comissão de Seleção, em seguida, encaminha todos os nomes, indicando ao(a) primeiro(a)-ministro(a) quem será o(a) presidente do Colegiado, que, então, formalmente (a)lo nomeia (Seção 20). Pode parecer que o(a) primeiro(a)-ministro(a) tenha o poder de se recusar a nomear indicados do Comitê de Seleção, embora isso não seja claro e, na prática, provavelmente só aconteça se houver graves problemas ou controvérsias no processo de nomeação. A Lei simplesmente afirma: "O(a) primeiro(a)-ministro(a) deve publicar os nomes do Colegiado no Diário do Governo".

Os membros exercem o cargo por quatro anos e podem ser reindicados por até dois mandatos consecutivos, desde que quatro dos membros originais, identificados por sorteio, sirvam por apenas dois anos (Seção 23). Os membros podem ser removidos somente em caso de morte, renúncia, condenação a pena de prisão ou incapacidade de cumprir as exigências ou as proibições indicadas abaixo (Seção 24). A partir do momento em que o(a) presidente do Colegiado deixa o cargo, um(a) diretor(a) interino(a) é nomeado(a) pelos membros restantes, e um(a) novo(a) diretor(a) é nomeado(a) quando todos os nove membros do Colegiado também forem (Seção 25). A remuneração do(a) presidente, dos demais membros do Colegiado e dos membros do Colegiado Executivo é estabelecida por decreto real.

Algumas condições são exigidas sobre quem pode ser nomeado para membro do Colegiado. Dos nove membros, dois devem ter experiência na área de comunicação de massa, três na área de gestão organizacional e quatro em vários campos sociais (como a promoção da democracia, trabalho com crianças, pessoas com deficiência ou desenvolvimento comunitário) (Seção 17). Os membros devem ser de nacionalidade tailandesa, com pelo menos 35 anos de idade e capazes de exercer suas funções com independência, imparcialidade e honestidade. Eles não devem ter falência decretada, incompetência, condenação por delito grave (e condenação à prisão por dois anos, que não tenha sido concluída há cinco anos ou mais), ter sido demitidos ou destituídos do cargo por desempenho desonesto ou crime de desonestidade e não devem ter seus ativos retidos pelo Estado em razão de acumulação de "riqueza incomum" (Seção 19).

Vários indivíduos não podem ser nomeados membros do Colegiado, incluindo funcionários públicos e funcionários do governo, representantes políticos em todos os níveis de governo, membros de Colegiados ou funcionários de partidos políticos, membros de Colegiados de empresas estatais ou agências de Estado, parceiros e funcionários de empresas de radiodifusão, embora os indivíduos tenham a oportunidade de renunciar a essas posições, a fim de abrirem o caminho para sua nomeação ao Colegiado (Seção 21). Há também fortes proibições de conflitos de interesse envolvendo esse processo de nomeação (Seção 22).

Essas regras proporcionam fortes garantias estruturais para a independência do Colegiado. Seria preferível se não houvesse representantes oficiais no Comitê de Seleção. Também seria útil se fosse exigido que o processo fosse aberto e transparente e que envolvesse a sociedade civil (por exemplo, promovendo a oportunidade de fazer comentários sobre os candidatos propostos).

O quórum para as reuniões do Colegiado não deve ser inferior à metade do número total (ou seja, cinco pessoas, quando todos os membros são nomeados). Quando o(a) presidente do Colegiado não puder presidir uma reunião, um substituto será escolhido pelos membros presentes (Seção 26). As decisões são por maioria de votos, e a pessoa que preside a reunião (normalmente o(a) presidente do Colegiado) tem o voto de minerva em caso de empate (Seção 27).

A Lei também prevê a nomeação de um Comitê Temporário com não mais de cinco membros para exercer as funções do Colegiado, até a nomeação do primeiro Colegiado, no prazo de 180 dias (Seções 58 e 59). Na prática, o primeiro Colegiado foi nomeado em 2008.

Os principais poderes do Colegiado são estabelecidos pela Seção 28. O Colegiado é responsável pela política global da *Thai PBS*, pelo relatório anual e pela aprovação do orçamento, do Código de Conduta²³⁴

²³⁴ Não está inteiramente claro ao que esse Código se refere, já que não há outra referência a ele na Lei.

e do Código de Ética Profissional, em relação à produção de programas. Também nomeia o(a) diretor(a) do Comitê Executivo (veja abaixo) e tem como função explícita a proteção da independência desses órgãos, bem como de todos os funcionários. Também fiscaliza o tratamento das denúncias públicas, as questões regulamentares em assuntos de recursos humanos, a administração, as finanças e os assuntos relacionados, define o salário e os benefícios do(a) diretor(a) e do(a) diretora adjunto(a), tendo na devida conta suas capacidades e experiências, considerando a remuneração de responsabilidades semelhantes ao setor privado (Seção 37).

Isso parece descrever um papel claro para o Colegiado, a fim de garantir que ele focalize a supervisão da emissora, ao invés de envolver-se em assuntos de programação diária.

O Colegiado Executivo, nomeado pelo Colegiado de Diretores, é composto por um(a) diretor(a), que é o(a) presidente do Colegiado *ex officio*, e até seis funcionários da organização, juntamente com até quatro outros representantes. Quando o(a) diretor(a) deixa o cargo, o Colegiado Executivo é dissolvido. As exigências e as proibições para os membros do Colegiado aplicam-se ao Colegiado Executivo, e as regras sobre conflitos de interesse também se aplicam a eles (art. 29).

Os poderes do Colegiado Executivo, tal como estabelecidos na Seção 29, incluem a garantia de que a programação esteja em consonância com a política do Colegiado, assegurando que a organização opere de acordo com a lei e os regulamentos aplicáveis em caso de denúncia pelo público, propondo planos administrativos, de programação, organizacionais, financeiros e de desenvolvimento pessoal submetidos à aprovação do Colegiado, preparando o plano diretor de desenvolvimento da rede, a realização de avaliações de qualidade da programação e a realização de quaisquer outras funções que possam ser atribuídas a ela pelo Colegiado.

Como se observa, o Colegiado nomeia o(a) diretor(a), que é responsável perante o órgão, e também determina o número de diretores adjuntos (Seção 31). O(a) diretor(a) deve ser de nacionalidade tailandesa, ter menos de 65 anos de idade, ser especialista em diversos assuntos e não se enquadrar nas proibições para membros do Colegiado em relação a comportamento criminal, falência e demissão, ou proibições semelhantes aos membros do Colegiado relativas a atividades políticas e conflitos de interesse (Seção 32). O(A) diretor(a) nomeia os diretores adjuntos, que devem atender a algumas dessas condições (Seção 34). Ele(a) também nomeia o(a) chefe do canal e o Comitê Administrativo do mesmo (Seção 38).

O(A) diretor(a) e os vice-diretores permanecem no mandato por prazo especificado no seu contrato de trabalho, que não pode ser superior a quatro anos (Seção 35). Eles podem ser removidos, se forem enquadrados nos critérios das regras de desqualificação, por não terem uma avaliação de desempenho ou pelo voto de dois terços do Colegiado por justa causa (Seção 36).

O(A) diretor(a) é responsável pela emissão de normas sobre a administração da organização, em conformidade com as regras estabelecidas pelo Colegiado, e por supervisionar as questões de pessoal. Ele(a) representa a *Thai PBS* nos assuntos externos, mas pode delegar essa autoridade (Seção 39). Ele(a) também é responsável pelo desenvolvimento da agenda de programação, que será submetida ao Colegiado Executivo para aprovação a cada três meses ou quando houver mudanças significativas (Seção 43).

Essas regras parecem prever uma separação adequada de funções entre o Colegiado e o lado mais operacional da organização, representada pelo Colegiado Executivo e seu(sua) diretor(a).

Embora independentes do governo, os membros do Colegiado e do Colegiado Executivo, bem como o(a) diretor(a) e os demais membros da equipe, são considerados funcionários, para efeitos da lei contra a corrupção. Os membros do Colegiado e do Colegiado Executivo, bem como o(a) diretor(a) e os diretores interinos, são também considerados altos funcionários para fins da mesma lei (Seção 41).

As implicações disso são que, como funcionários, toda a equipe está sujeita a investigações por parte da Comissão Nacional Contra a Corrupção (NCCC)²³⁵, se houver acusações de corrupção ou de negligência levantadas contra eles. Altos funcionários são obrigados a apresentar relatórios de ativos perante a NCCC, ao assumirem e deixarem o cargo. Havia inicialmente temores de que tais requisitos prejudicariam o mandato de serviço público da *Thai PBS*, mas, na prática, até agora não houve implicações negativas.

²³⁵ NT: Tradução livre do original em inglês *National Counter Corruption Commission* (NCCC).

B. Mecanismos reguladores

A *Thai PBS* está sujeita a uma série de mecanismos de regulação externa e prestação de contas. Muito frequentemente, a Seção 4 afirma que o(a) primeiro(a)-ministro(a) e o(a) ministro(a) das Finanças terão “responsabilidade e controle na execução” da Lei. Presumivelmente, isso só significa que eles são responsáveis pela tomada de ações previstas na Lei.

A organização não está sujeita às leis gerais de trabalho, mas seus funcionários têm direito a benefícios que são, pelo menos, iguais aos prescritos por essas leis (Seção 10). De acordo com a Seção 61, até que o órgão regulador de radiodifusão seja nomeado, tal como previsto pela lei de radiodifusão em geral, a *Thai PBS* pode usar as frequências anteriormente alocadas à iTV (na prática, apenas uma licença de televisão nacional, sobre a qual detém os direitos de propriedade, nos termos da Seção 57 da Lei) e não precisa solicitar licença de transmissão.

A Lei não menciona dispositivos sobre a relação entre a *Thai PBS* e o órgão regulador. A lei de radiodifusão acaba de ser adotada e, como foi mencionado acima, o processo de nomeação da Comissão de Radiodifusão está em curso. Quando ele tiver acontecido, a *Thai PBS* estará sujeita à sua supervisão, tal como qualquer outra emissora, inclusive para obter frequências.

A Lei estabelece um sistema de denúncias públicas para a *Thai PBS*. Nos termos da Seção 42, o Colegiado deve elaborar um Código de Ética Profissional como diretriz geral para a prática e a produção, a aquisição e a difusão de programação, tendo em conta as opiniões dos funcionários, do público, dos produtores e dos especialistas. Esse código, que será divulgado ao público, deve, no mínimo, abranger:

- precisão, imparcialidade e justiça;
- independência e prestação pública de contas;
- respeito pela dignidade humana, privacidade e direitos pessoais;
- proteção das crianças contra violência, comportamentos ilegais ou imorais, promoção de atitudes erradas e linguagem grosseira;
- respeito às vítimas e a outros indivíduos em perigo;
- pagamento para obtenção de informações ou para transmissão de notícias e participação em outros atos que possam comprometer a imparcialidade e a independência;
- proteção e tratamento justo das fontes confidenciais.

A regra foi adotada e divulgada em 2009 e atualmente está sendo aplicada.

De acordo com a Seção 46, o Colegiado deve estabelecer um Subcomitê de Consideração para Denúncias Públicas, que deve avaliar as queixas do público, quando a *Thai PBS* não respeitar o Código de Ética Profissional. As denúncias devem ser examinadas rapidamente, com precisão e de forma equitativa. Quando uma denúncia revela uma violação da regra, o Subcomitê deve prever medidas corretivas ou de reparação. Direitos de resposta, correção e pedidos de desculpas devem também estar disponíveis nos casos de declarações falsas.

Esse é um bom sistema de denúncias, mas deveria levar em consideração a tentativa de reforçar a independência do Subcomitê de Denúncias. Poderiam ser incluídos, por exemplo, representantes do público, ao invés de apenas um Subcomitê do Colegiado.

Um registro original da transmissão de todos os programas deve ser mantido por, pelo menos, 30 dias, e, em caso de denúncia ou disputa, o registro deve ser mantido até que o assunto tenha sido resolvido (Seção 47).

A organização não está sob obrigação geral de realizar audiências públicas, mas essas devem ser feitas para assegurar que pessoas com deficiência possam acessar e fazer uso da programação da *Thai PBS* (Seção 43).

A Seção 45 requer que o Colegiado nomeie um Conselho Público de não mais de 50 pessoas, representando diferentes regiões e grupos na Tailândia. O Colegiado pode igualmente designar Conselhos Regionais de Espectadores. O Conselho reunir-se-á, pelo menos, uma vez por ano, de acordo com regras estabelecidas pelo Colegiado, servirá para melhorar os serviços e a capacidade de resposta ao público e para aumentar a participação pública na elaboração da organização. O Colegiado Executivo deve compilar as sugestões e os comentários feitos pelo Conselho e fazer recomendações ao Colegiado de Diretores para melhorar o trabalho da organização, com base nessas sugestões.

A *Thai PBS* deve preparar relatórios anuais de auditoria interna sobre sua contabilidade, finanças e licitações, de acordo com as normas internacionais de contabilidade, para serem submetidos ao Colegiado. Para essa finalidade, um(a) auditor(a) interno(a) é nomeado(a) e reporta-se diretamente ao Colegiado (Seção 48). Uma declaração financeira, mostrando o status financeiro, de renda, despesas e fluxo de caixa, é apresentada ao(a) auditor(a) no prazo de 120 dias após o final do ano fiscal. Essa declaração será auditada pelo Escritório do(a) Auditor(a)-geral ou por um(a) contabilista autorizado(a) para o serviço, e essa auditoria deve incluir uma avaliação para atestar se as atividades financeiras da organização estão de acordo com seus objetivos, apropriadas e fazendo valer os seus gastos. O Colegiado deve cooperar plenamente com o Escritório do(a) Auditor(a)-geral, em relação a essa auditoria (Seção 49).

A cada ano, o Colegiado é chamado para garantir que uma comissão de avaliação externa realize uma avaliação de desempenho da *Thai PBS*, com o intuito de reforçar sua eficiência, resultados, prestação de contas e atendimento ao público. A avaliação deve observar em que medida a organização atua em consonância com os seus objetivos, o projeto estabelecido e os seus planos de trabalho, a eficácia e a eficiência da organização, o seu desenvolvimento, o grau de apoio público de que goza e a satisfação do público (Seção 50).

78

A organização também está obrigada a apresentar, num prazo de seis meses após o fim do ano fiscal, um relatório anual ao Conselho de Ministros, à Câmara dos Deputados e ao Senado, além de tornar público esse relatório. Ela deve apresentar suas atividades ao longo do ano, contrastando-as com suas metas, planos de trabalho, orçamento para o ano seguinte, programações dos anos anteriores e futuros, balanço financeiro, relatórios de auditores internos e externos e relatório do Comitê de Avaliação, pessoas jurídicas de propriedade da organização e com as quais a organização tem atividades de negócios, programas produzidos por produtores independentes, além de detalhes sobre eles, parecer do Conselho de Espectadores e resposta da Organização, bem como denúncias por parte do público e respectivas respostas (Seção 52).

Pelo menos uma vez a cada dez anos, a *Thai PBS* deverá empreender grande revisão de suas fontes de receitas e despesas em relação a seu mandato e objetivos. Essa revisão deverá suscitar propostas sobre o seu financiamento global e a remissão de eventuais excedentes das receitas para o orçamento do Estado, juntamente com propostas para rever as leis relevantes que afetam o desempenho da organização.

Em geral, esse é um conjunto muito abrangente de medidas de regulação externa e prestação de contas, envolvendo uma série de diferentes estruturas e sistemas. Uma área onde esses sistemas podem ser melhorados diz respeito aos termos de sistemas específicos para receber insumos diretos do público. As audiências públicas são necessárias para garantir a participação de pessoas com deficiências, e deve-se considerar uma ampliação dessa para incluir audiências públicas mais gerais.

XXVIII. Financiamento

A Lei tem uma abordagem inovadora em relação ao financiamento da *Thai PBS*, estipulando como a sua principal fonte um imposto sobre bebidas alcoólicas e tabaco. Especificamente, a Seção 12 dá à organização o poder de recolher uma taxa suplementar de 1,5% sobre os impostos pagos sobre bebidas alcoólicas e

tabaco, de acordo com as leis pertinentes a esses bens. Nos termos da Seção 13, o Departamento de Impostos e o Departamento de Alfândegas²³⁶ têm a tarefa de recolher essa suplementação e remetê-la diretamente à organização (a qual não se torna parte da receita do Estado), revertendo, assim, as despesas com a cobrança em operações já existentes e promovendo a eficiência. Esses órgãos podem deduzir os custos adicionais de cobrança da suplementação do montante remetido à *Thai PBS*, em conformidade com o regulamento aprovado pelo ministro das Finanças, mas esses custos não devem exceder 1,5% da taxa cobrada.

As Seções 14 a 16 contêm regras que asseguram que a taxa suplementar seja paga, inclusive que qualquer pessoa sujeita ao imposto sobre bebidas alcoólicas e tabaco a pague (exceto quando o indivíduo é elegível para isenção do imposto sobre o pagamento, que é igualmente aplicável à suplementação). A falta de pagamento irá atrair sobretaxas de juros de 1,5% ao mês para não exceder o montante total da taxa. Além disso, a incapacidade de pagar a taxa suplementar é crime punível com pena de prisão de até um ano e/ou multa de entre 5 e 20 vezes o valor da taxa (Seção 53).

O montante global de financiamento advindo da taxa suplementar é limitado a dois bilhões de bahts (cerca de US\$ 70 milhões) para cada ano fiscal, com qualquer excesso a ser remetido como receita geral ao Estado. O(a) ministro(a) das Finanças tem o poder de ajustar esse valor máximo a cada três anos para garantir que a organização tenha financiamento suficiente para habilitá-la a cumprir os seus objetivos, tendo em conta a inflação, a mudança do escopo de trabalho da *Thai PBS* e a avaliação do desempenho externo anual da organização, conforme exigido pela Seção 50 da Lei (Seção 12).

Embora alguns se oponham à ideia de financiar o Serviço Público de Radiodifusão por meio de um imposto sobre "vícios", essa abordagem oferece uma alternativa interessante que deve ser cuidadosamente observada ao longo do tempo. Para a maioria dos países que ainda não têm um sistema de taxa de licença em vigor, é politicamente muito difícil a introdução de um sistema como esse. Até mesmo para alguns países com alguma taxa, têm sido difícil tanto coletar quanto justificar essa medida ao público. Um imposto sobre "vícios" oferece uma alternativa interessante por ser relativamente isolado de interferências políticas (pelo menos em comparação a um subsídio direto do governo) e pode gerar menos reação negativa do público. Além disso, o sistema de coleta utilizado é muito mais eficiente do que se caso a *Thai PBS* cobrasse a taxa ela mesma.

Uma deficiência desse sistema, em termos de independência, é que um(a) ministro(a) do governo, o(a) ministro(a) das Finanças, controla quaisquer aumentos no financiamento ao longo do tempo. O seu poder discricionário é limitado pelo fato de que ele(a) é obrigado(a) a levar em conta a inflação e a avaliação de desempenho externo (que é organizada pelo Colegiado). No entanto, seria preferível que novas salvaguardas estivessem disponíveis, incluindo possibilidades como o controle parlamentar e o envolvimento da sociedade civil no processo.

Nos termos da Seção 11, a *Thai PBS* poderá ainda usufruir de uma série de outras fontes de financiamento. Essa Seção cruza referências com a Seção 57, pela qual todos os negócios, as propriedades, os direitos, as obrigações e as frequências sob o controle do DRP (ou seja, o ex-iTV), com algumas exceções para proteger a nova *Thai PBS* de algumas das obrigações da iTV, foram entregues à *Thai PBS* na data em que a Lei entrou em vigor.

A *Thai PBS* também deveria se beneficiar de um fundo para o início das atividades, provido pelo governo, de acordo com a Seção 60, enquanto a emissora estivesse esperando o recolhimento da primeira rodada da taxa suplementar. Em 2007, o governo assumiu o compromisso, por meio de uma decisão do Gabinete, de fornecer à *Thai PBS* um fundo inicial com recursos da ordem de 340 milhões de bahts (cerca de US\$ 11 milhões), mas, apesar de repetidos pedidos oficiais da emissora, esse financiamento ainda não se verificou.

Outras fontes gerais de financiamento, conforme listadas na Seção 11, incluem taxas e outras cobranças pela prestação de serviços, fundos fornecidos por apoiadores (doações, por exemplo), rendimentos de direitos de propriedade intelectual, juros e outros ganhos incluídos nos recursos existentes da

²³⁶ NT: tradução livre do original em inglês *Excise Department e the Customs Department*.

organização. A Lei proíbe especificamente doações de apoiadores que venham a impedir a independência da organização ou a dissuadi-la da busca dos seus objetivos.

Porém, a *Thai PBS* não pode recolher taxa de adesão ou gerar renda com anúncios, exceto na forma de subvenções diretas de seus apoiadores (Seção 8). Isso garante que a organização seja protegida contra influências comerciais em sua programação e que permaneça financiada pela taxa suplementar.

Na prática, 97% do financiamento da *Thai PBS* advém da taxa suplementar, com os outros 3% provenientes de coproduções. A organização está, no entanto, procurando formas de gerar receitas de outras fontes para diminuir sua dependência em relação a essa taxa.

Introdução

A *British Broadcasting Corporation* (BBC)²³⁷ é talvez a companhia de radiodifusão mais conhecida no mundo. Fundada em 1926, por meio de uma Carta Real²³⁸, a BBC continua a gozar da mesma reputação até os dias de hoje. As Cartas Reais são concedidas para um período determinado, e a mais recente foi para um período de dez anos consecutivos, de 31 de dezembro de 2006 até 31 de dezembro de 2016.²³⁹ As Cartas Reais são formalmente concessões da Coroa britânica para que certas atividades sejam conduzidas, muitas vezes de forma exclusiva. Porém, na prática, as prerrogativas de poderes, incluindo a concessão de Cartas Reais, são exercidas pelo Executivo.

Talvez, ironicamente, os serviços identificados na maioria dos países como sendo os da BBC – prestados pelo *BBC World Service* e, mais recentemente, pela *BBC Worldwide* – não fazem parte das suas operações de serviço público.²⁴⁰ A porção de serviço público das operações mais amplas da BBC consiste em seus serviços de radiodifusão principais, direcionados ao público do Reino Unido.

De sua origem, em 1926, até 1954, a BBC teve monopólio de radiodifusão. Mesmo depois de 1954, o monopólio continuou em relação às transmissões de rádio, visto, naquele tempo, como o mercado tradicional da BBC. Em 1973, as rádios comerciais locais foram finalmente autorizadas. Entre 1954 e 1981, a televisão independente tinha o mesmo dever geral de prover a radiodifusão como “um serviço público para disseminar educação, informação e entretenimento”, semelhante à BBC.²⁴¹ As emissoras privadas no Reino Unido, especialmente as de transmissão terrestre, continuam sujeitas a certas obrigações estatutárias de serviço público, mas não são emissoras de serviço público, nos termos da definição internacional.²⁴²

Como foi visto, a BBC opera sob as regras da Carta Real. Em termos de procedimento, a Carta é semelhante a uma segunda legislação ou um regulamento, portanto, não é sujeita a um exame minucioso obrigatório pelo Parlamento. Significativamente, as decisões tomadas pelas organizações estabelecidas sob a Carta não podem passar por revisão judicial pela lei administrativa. O fato de a Carta ser periodicamente renovada e ter *status* de legislação secundária significa que a BBC é formalmente menos segura do que as companhias do serviço público de radiodifusão que operam sob mandato estatutário.²⁴³

²³⁷ NT: Empresa Britânica de Radiodifusão (tradução livre).

²³⁸ NT: tradução livre de *Royal Charter*.

²³⁹ Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/how_we_govern/charter_and_agreement/index.shtml>.

²⁴⁰ O *World Service* foi, até então, financiado e sujeito a um grau de controle formal pelo *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) (Ministério das Relações Exteriores). Veja, por exemplo, a cláusula 64 do Acordo. Isso foi significativamente reduzido no Acordo de 2006, e, por meio de um acordo de outubro de 2010, o *World Service* será financiado diretamente pela taxa de licença de uso. Entretanto, o *World Service* não tem sido tradicionalmente considerado como parte dos Serviços Públicos da BBC do Reino Unido. A *BBC Worldwide* faz parte dos serviços comerciais da BBC, operando com base competitiva sem financiamento público e organizacionalmente separada dos serviços públicos (veja a cláusula 68 do Acordo).

²⁴¹ Lei da Televisão de 1963, s.2(1)(a).

²⁴² Isso, entretanto, não é verdade sobre o *Channel 4*, que é uma entidade de domínio público.

²⁴³ De fato, o artigo 53(3) da Carta diz que, quando a Carta atual expirar, em 2016, a “empresa da BBC deverá acabar”, a não ser que seja continuado.

Um Acordo²⁴⁴ entre a Secretaria de Estado da Cultura, Mídia e Esporte e a BBC especifica em mais detalhes as obrigações da BBC. O Acordo é tecnicamente um contrato entre o ministro e o BBC *Trust*, órgão administrativo mais alto da BBC, e sua versão mais recente foi assinada em 2006. Tanto o Acordo quanto a Carta são apresentados ao Parlamento para aprovação, e é necessário que a BBC cumpra ambos rigorosamente (Carta, artigo 52(1)). A Carta possui maior enfoque em assuntos administrativos, enquanto o Acordo tem foco maior nas obrigações de programa dos serviços da BBC.

XXIX. Serviços prestados

A cláusula 11 do Acordo autoriza a BBC a prestar uma gama de serviços de radiodifusão a serem conhecidos como BBC's UK *Public Services*²⁴⁵. Em termos de televisão, esses serviços incluem dois canais de televisão de difusão terrestre – a BBC *One* e a BBC *Two* – junto com diversos outros canais distribuídos por outros meios. A BBC *One* é o principal canal de televisão da BBC, oferecendo uma mistura de programação para um público convencional e incluindo algumas programações regionais para a Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte e regiões da Inglaterra. A BBC *Two* é semelhante, mas com foco maior em programas não fictícios, além de obras inovadoras de comédia e dramaturgia. Também oferece uma programação regional.

A BBC também oferece os seguintes serviços: BBC *Three*, direcionada a um público mais jovem; BBC *Four*, com uma programação mais alternativa; *CBeebies*, direcionada a crianças; CBBC, direcionada a pré-adolescentes; BBC *News 24*; BBC *Parliament*; e BBCi.

Todos os serviços de televisão da BBC são transmitidos em seu sistema multiplex digital, assim como em *Freesat*, a plataforma de satélite aberta de domínio parcial da BBC. Todos também se beneficiam do formato *must carry* – ou seja, da obrigatoriedade de inclusão de todos os canais locais de televisão licenciados no sinal dos provedores – para as plataformas de TV pagas (a cabo e via satélite).

82

No setor de rádio, a BBC opera diversos serviços nacionais, assim como diversos serviços regionais e locais. A *Radio 1* é um serviço de música focado no público mais novo, a *Radio 2* inclui uma variedade de músicas, assim como notícias, a *Radio 3* focaliza a música clássica, e a *Radio 4* é mais voltada para notícias e atualidades. Esses quatro serviços são serviços nacionais analógicos de rádio FM. A *Radio 5* é um serviço AM nacional, baseado em conversas e esportes. A BBC também oferece uma variedade de serviços de rádio digital nacional (DAB), incluindo a rádio *1Xtra*, que contém música urbana contemporânea, a *Radio Five Live* e *Sports Extra*, com cobertura de esportes adicionais, e a rede asiática da BBC, BBC *Asian Network*, com enfoque na população asiática no Reino Unido, transmitida principalmente em inglês, mas também em uma série de idiomas asiáticos.

A BBC também opera serviços regionais que incluem dois para a Escócia (a *Radio Scotland*, em inglês, e a *Radio nan Gaidheal*, em gaélico); duas para o País de Gales (*Radio Wales*, em inglês, e a *Radio Cymru*, em galês); e duas para a Irlanda (*Radio Ulster* e *Radio Foyle*). Até março de 2010, a BBC também realizou 38 serviços locais de rádio por toda a Inglaterra.²⁴⁶

A BBC também é ativa *on-line*, inclusive por meio do BBC *i-Player*, o primeiro serviço de TV *on-line* para ver e rever programas que já foram ao ar na televisão, no Reino Unido.

A BBC consegue manter fatias notavelmente altas da audiência, considerando-se quão fragmentados os mercados são. Assim, em novembro de 2010, a BBC *One* obteve 21,3% do mercado, e a BBC *Two*, 6,7%, com outras estações de televisão da BBC cobrindo outros 3% de um total de 31% do mercado.²⁴⁷ Os dados para a rádio são ainda mais robustos, sendo que, juntas, as estações da BBC obtiveram aproximadamente 55% do mercado no terceiro semestre de 2010.²⁴⁸

²⁴⁴ Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/how_we_govern/charter_and_agreement/index.shtml>.

²⁴⁵ Serviços Públicos da BBC do Reino Unido (tradução livre).

²⁴⁶ Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/service_licences/radio/2010/english_local_radio_may10.pdf>.

²⁴⁷ Disponível em: <http://www.barb.co.uk/report/monthlyViewing?_s=4>.

²⁴⁸ Disponível em: <http://www.rajar.co.uk/listening/quarterly_listening.php>.

XXX. Mandato de serviço público

O mandato de serviço público da BBC é garantido por alguns dispositivos tanto da Carta quanto do Acordo. O artigo 3º da Carta estabelece as principais obrigações de serviço público da BBC, ou seja, atender ao interesse público e promover os propósitos públicos estabelecidos no artigo 4º. O artigo 5º afirma que as principais atividades da BBC devem ser: promover seus propósitos públicos, por meio da televisão, do rádio e dos serviços *on-line*, assim como os serviços relacionados que forneçam informação, educação e entretenimento. Os propósitos públicos devem apoiar a cidadania e a sociedade civil, promover a educação e o aprendizado, estimular a criatividade e a excelência cultural, representar o Reino Unido e levá-lo ao mundo e o mundo até ele. Assim, deve promover os benefícios das tecnologias de comunicação emergentes e ter papel de liderança na transição para a televisão digital.

Há mais detalhes sobre os serviços públicos e as obrigações de conteúdo expostas no Acordo. A cláusula 3 requer que o BBC *Trust* desenvolva competências baseadas em propósitos distintos (de acordo com o artigo 24(2)(a) da Carta) para cada um dos seis propósitos públicos, seguindo um processo de consulta pública, estabelecendo prioridades e como o desempenho será julgado em contrapartida. Também, é necessário que o Colegiado Executivo desenvolva declarações das políticas de programa que exponham como ele irá contribuir para o cumprimento da competência de serviço público da BBC para cada serviço (cláusula 21).

O Acordo inclui cláusulas específicas, números 6 a 10, mencionando os cinco primeiros propósitos públicos. Elas afirmam que a BBC, entre outras coisas, deve fornecer as notícias de modo imparcial e correto, as análises de eventos e as ideias atuais, promover a compreensão do sistema político do Reino Unido, inclusive o Parlamento, promover a alfabetização midiática, estimular o interesse por uma série de assuntos e questões, fornecer o conteúdo educacional especializado, enriquecer a vida cultural por meio de “excelência criativa com conteúdos originais e distintos”, fomentar o interesse em atividades culturais entre os públicos novos, fornecer a cobertura de esportes adequada, inclusive esportes de interesse minoritário, refletir e fortalecer a identidade cultural por meio de conteúdo original, promover a consciência sobre culturas e pontos de vistas diferentes, inclusive crenças religiosas diferentes, conscientizar as pessoas no Reino Unido sobre as questões internacionais e levar a cobertura de notícias internacionais de alta qualidade para públicos internacionais. O conteúdo dos Serviços Públicos como um todo deve ser de alta qualidade, desafiador, original, inovador e atraente, e todo programa deve ter, pelo menos, uma destas características (Acordo, cláusula 14).

Também, é necessário que a BBC considere em suas atividades “os propósitos do serviço público de radiodifusão pela televisão”, estabelecidos na Seção 264(4) da Lei de Comunicações de 2003.²⁴⁹ Por sua vez, isso faz referência a uma noção mais ampla de obrigações do serviço público, impostas a todos os serviços de televisão transmitidos por terra, além do serviço da BBC (ex: Canais 3 e 5), assim como outros serviços.²⁵⁰ Por exemplo, para os Canais 3 e 5, o objetivo é fornecer alta qualidade e programações diversas. Os propósitos específicos são, em sua maioria, mais amplos do que as obrigações específicas da BBC e incluem elementos como a condução de programas que cobrem uma variedade de tópicos que satisfazem um público diverso e são de alta qualidade.

É necessário que o Colegiado prepare declarações anuais de política de programa para aprovação pelo BBC *Trust*. Essas declarações devem ser tornadas públicas (Acordo, cláusula 21).

Isso é interessante e é uma abordagem única sobre a questão do mandato de programação de radiodifusão pública. Os documentos legais estabelecem, efetivamente, uma estrutura abrangente que governa o mandato, mas espera-se que o BBC *Trust* e o Colegiado sejam mais específicos na elaboração desse mandato e, de modo importante, sejam publicamente responsabilizados pelo cumprimento de suas promessas.

Além disso, é necessário que a BBC se certifique de que seus serviços estão disponíveis aos públicos por todo o Reino Unido, numa variedade de formas convenientes e custos efetivos, e a BBC poderá não cobrar,

²⁴⁹ C. 21. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>>.

²⁵⁰ Veja a Seção 265 da Lei de Comunicações.

diretamente ou indiretamente, a recepção dos serviços públicos no Reino Unido (Acordo, cláusulas 12 e 13). Em relação à transição digital, deve-se assegurar que, substancialmente, até a data da transição, uma mesma proporção de casas no Reino Unido possa receber serviços no formato digital, da mesma forma que o sinal analógico é recebido (cláusula 35) – o que, na prática, cobre quase todos os lares do Reino Unido. Isso é uma extensão das obrigações de acesso universal tradicional da BBC. Deve certificar-se de que os telespectadores estejam conscientes sobre a natureza da transição digital, assim como as opções práticas para continuar a receber os sinais (cláusula 38).

As cláusulas 43 a 63 do Acordo estabelecem diversas obrigações de conteúdo para a BBC. Para muitas dessas obrigações, é necessário que a BBC chegue a um acordo com a Ofcom (órgão regulador independente e autoridade que supervisiona a competição nas indústrias de comunicação do Reino Unido) sobre padrões relevantes ou cumpra com padrões estabelecidos pela Ofcom. Outras dessas obrigações necessitam do BBC *Trust* para estabelecer os padrões que o Colegiado então certifica que a BBC cumpra.

A cláusula 43 prevê, em geral, que o BBC *Trust* aprove diretrizes para “garantir padrões adequados para o conteúdo dos serviços públicos do Reino Unido”. De acordo com a cláusula 44, o BBC *Trust* deve desenvolver um código com diretrizes sobre como a BBC pode assegurar que assuntos controversos sejam tratados com “a devida precisão e imparcialidade”. O BBC *Trust* deve também impor exigências em relação às notícias e à programação de atualidades e, em especial, estabelecer uma cota para cobertura de atualidades na BBC *One* e na BBC *Two* juntas. Antes de fazê-lo, o BBC *Trust* deve consultar a Ofcom (cláusula 47). Para 2009, a meta da BBC *One* foi de 1.380 horas de notícias, e o nível alcançado foi de 1.602 horas. De acordo com a cláusula 48, o BBC *Trust* também recebe a tarefa de prescrever qual dos serviços da BBC deverá realizar as transmissões dos partidos políticos e em quais condições.

O BBC *Trust* também tem a tarefa de estabelecer regras adequadas para programação regional, incluindo cotas para serviços diferenciados, depois de consulta feita à Ofcom (cláusula 50). Para a BBC *One* e a BBC *Two*, a cota de 2009 foi de 6.270 horas de programação regional, com um total de 6.895 horas alcançadas. As cláusulas 49 e 51 requerem que a BBC e a Ofcom concordem sobre as cotas para produções originais e a programação produzida fora de Londres, respectivamente. As taxas para produção original de 2009 foram bastante altas. Por exemplo, foram ao todo 70% para a BBC *One* e 90% durante o horário de pico. Apesar disso, na prática, foram superadas pelas taxas de 88% e 99%, respectivamente.

De acordo com as cláusulas 45 e 46 do Acordo, a BBC deve cumprir o Código de Imparcialidade da Ofcom, adotado de acordo com a Seção 107 da Lei da Radiodifusão de 1996, que lida com tratamento parcial e injusto em programas, assim como violação injusta de privacidade. Além disso, a BBC deve cumprir os Padrões do Código de Programação Relevantes, adotados pela Ofcom de acordo com a Seção 319 da Lei de Comunicações de 2003, que cobre uma série de questões, como proteção das crianças, precisão e imparcialidade das notícias, programação religiosa, propaganda e outras. A BBC deve também cumprir o código da Ofcom em serviços para surdos e pessoas com deficiência visual, adotado de acordo com a Seção 303 da Lei de Comunicações de 2003.

Algumas regras estão relacionadas à programação produzida por produtores independentes. De acordo com o parágrafo 1(1) do cronograma 12 da Lei de Comunicações de 2003, pelo menos 25% dos programas que cumprem as exigências (como os programas sem notícias) devem ser produzidos por produtores independentes. A cláusula 52 do Acordo requer essa porcentagem tanto para a BBC *One* e quanto para a BBC *Two*. Em 2009, 40% das programações qualificadas estavam de acordo com esse critério, incluindo 34% na BBC *One*. Para a rádio, de acordo com a cláusula 58 do Acordo, o BBC *Trust* estabelece níveis de programação a serem produzidos pelos produtores externos. Finalmente, a cláusula 61 impõe o dever ao BBC *Trust* de requerer que o Colegiado estabeleça um código para a encomenda de produções independentes.

Um mecanismo interessante que complementa o mínimo estipulado de 25% de produções independentes é a chamada Janela de Competição Criativa. Efetivamente, isso requer 50% de programação sem notícias a serem produzidas pela própria emissora, com outros 25% de reserva para produtores independentes. Os 25% restantes são alocados por meio de um processo competitivo, envolvendo não apenas produtores independentes e conteúdos da emissora, mas também outros produtores externos (por exemplo, ligados a outras emissoras). Em 2009 e 2010, 70% dessas programações foram produzidas por produtores externos, com apenas 30% sendo realizadas pela própria emissora (Acordo, cláusulas 54 e 56).

A BBC também precisa estabelecer e manter um arquivo, contendo uma seleção representativa de programas que transmitiu, e facilitar o seu acesso ao público, com ou sem cobrança (Acordo, cláusula 86).²⁵¹ A cláusula 87 do Acordo requer que a empresa se prepare adequadamente para manter pesquisas e desenvolva programas de acordo com os propósitos públicos.

Somados, esses elementos formam um conjunto de requisitos de programação e obrigações bastante detalhado. Ele consiste não apenas de uma estrutura sólida de requisitos de programação positivos, mas também muito detalhados e com regras abrangentes para a proteção do público.

XXXI. Estrutura de governança

A BBC é uma entidade empresarial dirigida pelo *BBC Trust* e gerenciada pelo Colegiado Executivo, como prevê o artigo 1º da Carta. Como tal, a BBC tem o poder de processar e de ser processada, e de fazer tudo o que um organismo corporativo, assim como uma pessoa física, pode fazer, desde que atue para promover os propósitos estabelecidos nos artigos 3º a 5º da Carta. Os poderes da BBC são exercidos pelo ou sob a autoridade do *BBC Trust* ou do Colegiado (Carta, artigo 47).

A independência da BBC é garantida pelo artigo 6º (1) da Carta, nas seguintes condições:

A Empresa deverá ser independente nos assuntos relacionados ao conteúdo de sua produção, aos horários e à forma das transmissões, e no gerenciamento das suas questões.²⁵²

As partes do Acordo afirmam seus compromissos com essa independência na cláusula 4.

Ao estabelecer os poderes e obrigações da BBC, a Carta e o Acordo fazem frequente referência aos contribuintes da taxa de licença de uso, por exemplo, ao descrever as obrigações da BBC. O artigo 57 da Carta, entretanto, deixa claro que isso não se refere apenas às pessoas às quais a licença de TV é fornecida, mas também às pessoas que usam os serviços da BBC no Reino Unido.

85

A. Governança interna

A Carta provê o estabelecimento de ambos: o *BBC Trust* e o Colegiado Executivo. Eles devem atuar separadamente, e o *BBC Trust*, especialmente, deve manter sua independência do Colegiado (artigos 8º e 9º). Além disso, os sócios da empresa, definidos como sócios do *BBC Trust* e do Colegiado, não poderão atuar corporativamente, mas sim como membros do órgão ao qual pertencem respectivamente (artigo 10).

O *BBC Trust* consiste em um(a) presidente do Colegiado, um(a) vice-presidente e dez membros comuns, a não ser que um número diferente seja fixado por Decreto Lei (efetivamente, pelo Gabinete). Os membros são indicados por cinco anos, no máximo, por Decreto Lei, e podem ser reindicados, (Carta, artigos 13 e 15). Um membro comum poderá ser designado como membro do *BBC Trust* para cada uma das seguintes regiões: Irlanda do Norte, Escócia, País de Gales e Inglaterra, selecionado pelo “seu conhecimento de cultura, características e assuntos sobre as pessoas da nação para a qual foi designado” e pelo “seu contato estreito com o ponto de vista daquela nação” (artigo 14).

Os indivíduos deixam de ser membros, se renunciarem ao cargo, ou se seus cargos forem extintos por Decreto Lei, se falirem, se sofrerem de doença mental ou não participarem das reuniões por mais de três meses sem o consentimento do *BBC Trust*, e o *BBC Trust* deve votar na sua remoção (artigo 16). Os membros do *BBC Trust* são remunerados de acordo com as tarifas designadas pelo(a) secretário(a) do Estado, que também estabelece o nível de suas aposentadorias e de outras ajudas de custo (artigos

²⁵¹ Acordo, cláusula 11.

²⁵² Esta garantia formal de independência foi adicionada, pela primeira vez, ao Acordo de 1996.

17e 18). Atualmente, o(a) presidente do Colegiado recebe o elevado montante de £142.800 por ano (aproximadamente US\$230.000). Como retorno, é esperado que ele(a) trabalhe 3 a 4 dias por semana para o *BBC Trust* (portanto, supondo-se que trabalhe 3,5 dias/semana no *BBC Trust*, seu ordenado é equivalente ao salário anual de £204.000, muito maior do que o salário do(a) primeiro(a)-ministro(a)). O(A) vice-presidente do Colegiado recebe £77.005 por ano, para trabalhar 2,5 dias por semana (um salário também maior do que o salário do(a) primeiro(a)-ministro(a)).²⁵³

Formalmente, os poderes do Gabinete em relação à indicação e ao término dos cargos dos membros são quase sem restrições. Portanto, o Gabinete tem total poder de decidir sobre quem é membro do *BBC Trust*. Esse sistema, portanto, oferece pouca proteção contra abusos. Na prática, entretanto, quando se requerem novos membros do *BBC Trust*, o cargo é anunciado, e os indivíduos são selecionados e, então, entrevistados, num processo supervisionado pelo Comissariado para Nomeações Públicas, um órgão independente. O painel de entrevista é dirigido por um(a) funcionário(a) público(a) sênior do Departamento de Cultura, Mídia e Esporte (DCMS) e inclui um(a) assessor(a) independente e o(a) presidente do Colegiado da BBC. Eles fazem a recomendação que vai para o(a) secretário(a) de Estado para Cultura, Mídia e Esporte e, então, para o(a) primeiro(a)-ministro(a) e, finalmente para a rainha.²⁵⁴

O *BBC Trust* faz reuniões para conduzir seus negócios e tem o poder de adotar ordens permanentes, lidando com uma variedade de questões que dizem respeito a reuniões, incluindo quórum, votação, reuniões sobre ações e outras questões (Carta, artigo 19). O *BBC Trust* também poderá fazer os regulamentos em relação a ambos os seus negócios e assuntos e ao funcionamento da BBC (Carta, artigo 21).

Para facilitar a condução dos negócios do *BBC Trust*, a Carta estabelece a criação da *BBC Trust Unit*, a ser supervisionada pelo(a) funcionário(a)-chefe, operando sob o controle do *BBC Trust*. Os funcionários que trabalham para a *BBC Trust Unit* estão sujeitos à direção do Colegiado (artigos 42 e 43).

O artigo 7º da Carta estipula, de forma muito geral, que os papéis principais do *BBC Trust* sejam estabelecidos sob uma direção-geral estratégica para a BBC, incluindo as suas prioridades e a supervisão do trabalho do Colegiado. Essas funções deverão ser desempenhadas com foco no interesse do público, com especial atenção ao interesse dos contribuintes da taxa de licença de uso. O artigo 9º deixa claro que o *BBC Trust* é o organismo governante supremo da BBC, descrito como “o organismo soberano dentro da BBC”.²⁵⁵ Sempre que atuar dentro de seu mandato, deverá requerer que o Colegiado respeite suas ações e, onde tiver poder de aprovação, supervisão, revisão ou execução sobre o Colegiado, o Colegiado deverá respeitar suas decisões.

Mais detalhes sobre o papel do *BBC Trust* podem ser encontrados nos artigos 22 a 27 da Carta. É o “guardião da receita da taxa de licença de uso e do interesse público dentro da BBC” e tem “responsabilidade máxima” para administração da BBC, das suas receitas e recursos, preservando o interesse público e promovendo os propósitos públicos (artigo 22). Deve representar os interesses e avaliar as visões dos contribuintes da taxa de licença, assegurando a independência da BBC, garantindo a “administração rigorosa” do dinheiro público, considerando o impacto competitivo da BBC no mercado mais amplo, e assegurando que a BBC mantenha altos padrões de abertura e transparência (artigo 23).

Suas funções são desenvolvidas em detalhe e incluem, entre outros aspectos, o estabelecimento da direção-geral estratégica para a BBC, aprovando uma estratégia de alto nível e os orçamentos, avaliando o desempenho do Colegiado e responsabilizando-o, estabelecendo as competências plurianuais, definindo os critérios de desempenho para medir os progressos na realização dos propósitos públicos, emitindo as licenças para serviços adicionais, aprovando as diretrizes de conteúdo, estabelecendo o quadro de trabalho para lidar com reclamações e assegurando um conteúdo à altura do valor despendido (artigo 24). Várias das obrigações do artigo 24 do *BBC Trust* são elaboradas em maior detalhe no Acordo. Além disso, é necessário que o *BBC Trust* adote Protocolos, estabelecendo uma estrutura detalhada com a qual o *BBC Trust* desempenhará suas funções (Carta, artigo 25).

²⁵³ Pode-se notar que atualmente os membros do *BBC Trust* estão aceitando uma redução voluntária de 8,3% de seus honorários.

²⁵⁴ Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/who_we_are/trustees/appointment.shtml>.

²⁵⁵ O artigo 49(3) declara que o Acordo concluído em 2006 é totalmente compatível com a Carta.

O *BBC Trust* e o Colegiado devem observar a orientação geral relevante em relação à gerência de organismos públicos e os princípios geralmente aceitos de bom gerenciamento da empresa, na medida em que esses forem aplicáveis às suas funções (Carta, artigo 11).

De acordo com o artigo 28 da Carta, o Colegiado deverá consistir em um número de membros executivos e não executivos, como determinado pelo Colegiado, com a aprovação do *BBC Trust*, com, pelo menos, quatro membros não executivos, representando entre um terço e metade da quantidade de membros.

O(A) presidente do Colegiado é designado(a) pelo *BBC Trust*, podendo ser o(a) diretor(a)-geral ou um membro não executivo (artigo 29). Os termos de sua nomeação deverão incluir a possibilidade de sua remoção pelo *BBC Trust* (artigo 32).

O(A) diretor(a) geral deverá ser sempre um(a) executivo(a) membro do Colegiado (seja como presidente do Colegiado ou não). Os membros executivos do Colegiado são designados pelo Colegiado no momento da proposta de nomeação do Comitê. A composição necessária do Comitê para propósitos de nomeação de membros executivos para o Colegiado depende do fato de o(a) presidente do Colegiado ser ou não diretor(a)-geral ou membro não executivo.

Quando o(a) diretor(a)-geral é o(a) presidente do Colegiado, o Comitê consiste no(a) diretor(a)-geral, que deverá ser presidente do Comitê e deverá ter o voto de minerva, um membro executivo do Colegiado indicado pelo diretor(a)-geral e dois membros não executivos. Quando o(a) presidente do Colegiado é um membro não executivo, a composição do Comitê é determinada pelo Colegiado, sujeita ao requisito de que os membros não executivos sejam a maioria (artigo 30). Isso significa que, onde o(a) presidente do Colegiado é o(a) diretor(a)-geral, ele(a) é designado(a) pelo *BBC Trust* e controla efetivamente o Comitê de Nomeação, mas, caso contrário, o Comitê é controlado por membros não executivos do Colegiado e nomeia o(a) diretor(a)-geral.

Um Comitê de Nomeação também nomeia membros não executivos do Colegiado (com exceção do(a) presidente não executivo(a)). Esse Comitê é designado pelo Colegiado, mas deve ser composto de membros não executivos e deve ser presidido por um deles. Quando o(a) diretor(a)-geral é o(a) presidente do Colegiado, ele(a) deverá ser um membro do Comitê. O Comitê de Nomeação envia propostas diretamente para o *BBC Trust* e, se o *BBC Trust* as aprova, o *BBC Trust* deve fazer nomeações (artigo 31).

Os parágrafos 5 e 6 do Programa estabelecem as regras para a nomeação inicial do Colegiado. O *BBC Trust* tem a tarefa de nomear um(a) diretor(a)-geral, vice-diretor(a)-geral e quatro ou cinco membros não executivos do Colegiado, assim que possível e depois do começo do período de transição (que foi de 19 de setembro de 2006 a 31 de dezembro de 2006), e nomear o(a) diretor(a)-geral ou um de seus membros não executivos para ser presidente do Colegiado. Assim que possível, um Comitê de Nomeação inicial deverá ser indicado, contendo o(a) diretor(a)-geral, vice-diretor(a)-geral e dois membros não executivos do Colegiado selecionados pelo *BBC Trust*.

Para ambos os membros executivos e não executivos do Colegiado, sem contar com o(a) presidente, o processo de nomeação também determina os termos da nomeação. Entretanto, a sociedade não pode ser extinta prematuramente, exceto com moção do(a) presidente do Colegiado. O Colegiado poderá despedir um membro executivo por conta própria, mas a dispensa de um membro não executivo ou de um(a) diretor(a)-geral requer a aprovação do *BBC Trust*, assim como do Colegiado. Entretanto, se o Colegiado se recusar a despedi-lo(a), seu(sua) presidente poderá requerer aprovação diretamente ao *BBC Trust* para que isso seja feito (artigo 33).

O Colegiado emite suas próprias ordens permanentes e outros regulamentos que lidam com assuntos relacionados a reuniões, como quórum, avisos e outros, além de transações comerciais (artigos 34 e 37). Também poderá estabelecer comitês, desde que tenha um Comitê de Auditoria e um Comitê de Remuneração, que determinam a remuneração para membros executivos. Ambos devem ser compostos exclusivamente por membros não executivos do Colegiado (artigo 36).

O artigo 7º da Carta descreve o papel do Colegiado, como sendo o de atender aos serviços da BBC, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo *BBC Trust*, e como responsável por todos os aspectos de gerência operacional da BBC, exceto em relação ao *BBC Trust*.

O artigo 38 da Carta descreve o papel do Colegiado em mais detalhes. Isso inclui, entre outros pontos, a prestação dos serviços da BBC, de acordo com as estruturas estabelecidas pela lei e pelo *BBC Trust*, a direção do resultado editorial da BBC, a gerência operacional da BBC (exceto a *BBC Trust Unit*, que atende ao *BBC Trust*), assegurando o cumprimento dos requisitos legais e das outras obrigações (exceto na medida em que forem relacionados ao *BBC Trust*), designando e responsabilizando a gerência, a supervisão das finanças operacionais da BBC, assegurando um serviço de qualidade para o valor empregado e relatando ao *BBC Trust* sobre seu próprio desempenho.

Como se pode notar acima, de acordo com o artigo 9º da Carta, o *BBC Trust* é o órgão administrativo principal da BBC e, dentro desta área de competência, suas decisões têm precedência sobre as decisões do Colegiado. O artigo 25 prevê que os Protocolos que o *BBC Trust* adota devem abordar, em detalhe, o relacionamento do *BBC Trust* com o Colegiado e a divisão das responsabilidades entre eles (Carta, artigo 25). No entanto, a estrutura de trabalho ou regras é consistente com a prática em várias emissoras de serviço público, onde o órgão administrativo (ex: o *BBC Trust*) é responsável pela supervisão geral, enquanto o órgão executivo é responsável pelo funcionamento diário do órgão e pelos assuntos editoriais. Essa divisão de poderes entre o *BBC Trust* e o Colegiado e, em especial, a designação dos assuntos editoriais para o Colegiado fornecem, na prática, uma camada adicional para a proteção da independência da BBC.

A forma de nomeação do(a) diretor(a)-geral depende, como descrito acima, de se ele(a) também é presidente do Colegiado. Se ele(a) tiver esse cargo, a nomeação é conduzida pelo *BBC Trust*, caso contrário, dá-se por meio de processo de nomeação de membros do Colegiado, porém sujeita à aprovação do *BBC Trust*. Exceto para membros do Colegiado e para a *BBC Trust Unit*, a BBC nomeia seus próprios funcionários (artigo 41).

B. Mecanismos reguladores

A BBC tem a obrigação de buscar contato direto com os usuários que pagam pela licença de uso, buscando opiniões sobre o serviço. O *BBC Trust* deve estipular em detalhe nos Protocolos como fará isso será feito, realizando consultas públicas previamente (Carta, artigo 26). O *BBC Trust* deve também conduzir consultas públicas, como observado, antes de desenvolver objetivos (Acordo, cláusula 5), emitir licenças de serviço (cláusula 19), códigos de programa ou regras e sistemas de reclamação (cláusula 89). Os Protocolos devem também descrever como os pontos principais dos procedimentos do *BBC Trust*, incluindo suas razões e considerações-chave, serão divulgados publicamente (artigo 27).

Há um conjunto de outros mecanismos para ajudar a assegurar que a BBC esteja atenta às necessidades públicas e ao cidadão. Em geral, eles abrangem cinco categorias: o papel dos Conselhos de Audiência, viabilizando as reclamações do público, os poderes cedidos à Ofcom, os poderes cedidos à Secretaria de Estado ou outros ministérios de governo e as obrigações de prestação de contas.

O artigo 39 da Carta exige o estabelecimento de quatro Conselhos de Audiência, um para cada região: Irlanda do Norte, Escócia, Inglaterra e País de Gales. Ocorreu uma mudança em relação aos acordos prévios, pelos quais havia um número de Conselhos Consultivos Regionais em cada área de presença da televisão regional na Inglaterra. Coletivamente, os membros dos quatro Conselhos devem refletir a diversidade do Reino Unido, ter conexões tanto com as comunidades geográficas quanto com as comunidades de interesse e serem capazes de ter visão de como os propósitos públicos devem ser promovidos. Um Protocolo estabelece como os Conselhos são organizados e geridos, bem como apoiados, desde que o membro do *BBC Trust* designado para cada nação presida aquele Conselho.

Como um acordo tradicional, os Conselhos de Radiodifusão existentes para a Irlanda do Norte, a Escócia e o País de Gales foram transformados em Conselhos de Audiência, enquanto as pastas dos Conselhos Consultivos Regionais na Inglaterra se tornaram membros do Conselho de Audiência para aquela nação (Carta, Programação, parágrafo 13).

O papel dos Conselhos de Audiência é aconselhar a BBC sobre o desempenho da promoção de seus propósitos públicos sob a perspectiva dos contribuintes das licenças, em diferentes partes do Reino Unido. Os Conselhos têm a tarefa de engajarem-se com os contribuintes da taxa de licença de uso e têm o direito de serem consultados sobre as mudanças de serviços e qualquer revisão de licenças de serviço e sobre o desempenho da BBC em promover os propósitos públicos. São incumbidos de relatar anualmente ao BBC *Trust* sobre o desempenho da BBC em cada nação e publicar um relatório anual para cada nação, avaliando como a BBC está cumprindo as necessidades dos contribuintes da taxa de licença de uso.

O artigo 52 da Carta requer que a BBC estabeleça um sistema de reclamações para fornecer uma reparação adequada a qualquer pessoa que seja lesada ou afetada adversamente pela falha da BBC em cumprir com a Carta e o Acordo. A cláusula 89 do Acordo requer que o BBC *Trust* estabeleça procedimentos para reclamações, incluindo conteúdo dos serviços da BBC e cumprimento das cláusulas 43 a 46 do Acordo, que, como observado acima, tratam de questões como precisão e imparcialidade e o Código de Imparcialidade da Ofcom e os Padrões do Código de Programação Relevante.

O BBC *Trust* deve consultar o arcabouço de reclamações, e esse arcabouço precisa garantir que o BBC *Trust* seja o árbitro final das disputas. Tal arcabouço também deve assegurar que haja clara distinção de responsabilidades para reclamações entre o BBC *Trust* e o Colegiado, que aqueles que reclamam sejam colocados em pé de igualdade com a BBC, que o BBC *Trust* não lide com reclamações em primeira instância, que esteja claro como uma pessoa pode apresentar reclamações e como elas serão encaminhadas, e que, quando o BBC *Trust* lidar com uma reclamação, as suas razões devem estar claras (Acordo, cláusulas 89 e 90).

A Ofcom exerce poderes importantes sobre a BBC, de acordo com a legislação, primeiramente a Lei de Comunicações de 2003 e o Acordo. De acordo com a Seção 198 da Lei de Comunicações de 2003, são cedidos à Ofcom vários poderes para regular a BBC, conforme estabelecido na Lei, na Carta, ou no Acordo, inclusive para impor multas de até £250.000 à BBC por descumprimento de seus deveres. A cláusula 91 do Acordo requer que a BBC coopere com a Ofcom e lhe forneça informações que esta possa solicitar em relação às suas funções descritas na Seção 198.

De acordo com a Seção 266 da Lei de Comunicações de 2003, a BBC deve considerar qualquer orientação fornecida pela Ofcom na preparação de suas declarações de política de programa (adotadas de acordo com o Acordo, cláusula 21). A BBC deve produzir quaisquer gravações de programa a pedido da Ofcom. O Acordo requer que a BBC guarde todos os programas de televisão por, pelo menos, 90 dias e todos os programas de rádio por, pelo menos, 42 dias (cláusula 62).

Os poderes mais significativos da Ofcom em relação à BBC são aqueles sobre o conteúdo de programação. Conforme observado acima, a Ofcom tem poder de estabelecer ou concordar com regras detalhadas de conteúdo de programação para a BBC, inclusive os códigos que são aplicados para todas as emissoras. A cláusula 95 do Acordo define que os Requisitos Executáveis Relevantes são, entre outros, os impostos pela cláusula 45 (Código de Imparcialidade da Ofcom), cláusula 46 (regras de Código de Programa da Ofcom), cláusula 47 (regras de notícias e atualidades, adotadas após consulta à Ofcom), cláusula 49 (cotas de produção original, acordadas com a Ofcom), cláusulas 50 e 51 (cotas regionais de programação e produção, também acordadas com a Ofcom), cláusula 52 (cotas de produções independentes, de acordo com a Lei de Comunicações de 2003), cláusulas 59 e 60 (código da Ofcom para surdos e deficientes visuais e modificações a ele relacionadas) e cláusula 62 (retenção de gravações).

Em situações em que a Ofcom considerar que a BBC tenha transgredido um requisito obrigatório relevante, ela poderá pedir à BBC que transmita uma correção ou uma declaração dos resultados, ou pagar uma multa de, no máximo, £250.000, de acordo com a Lei de Comunicações de 2003, como descrito acima.

Ambos, a Carta e o Acordo, concedem poderes substanciais a vários ministros de Estado, frequentemente o(a) secretário(a) de Estado, denominado(a) secretário(a) de Estado para Cultura, Mídia e Esporte, para regulamentar ou requisitar alguma ação da BBC. De acordo com o artigo 54 da Carta, quando é necessária a aprovação ou a orientação de um ministro para qualquer evento, essa aprovação deverá ser concedida por escrito.

De acordo com os artigos 17 e 18 da Carta, o(a) secretário(a) de Estado estabelece os níveis de remuneração dos membros do BBC Trust. Ele(a) deve também fornecer orientações para o BBC Trust, em relação ao que se deve incluir na Parte 2 do relatório anual, e inspecionar a contabilidade da BBC como e quando ele(a) solicitar (artigos 45 e 46). Além disso, a BBC deve obter o consentimento do(a) secretário(a) do Comércio Exterior, antes de concluir quaisquer acordos com governos internacionais (artigo 50).

O Acordo atribui muitos poderes ao(a) secretário(a) de Comércio Exterior – muitos deles relacionados à supervisão e ao controle, assim como à transição digital. O(A) secretário(a) de Estado deve aprovar o plano de cobertura digital da BBC (Cláusula 35). O(A) secretário(a) poderá direcionar a BBC a continuar a fornecer serviços analógicos (cláusula 36) ou fornecer assistência relacionada à transição digital (cláusula 39). E o(a) secretário(a) poderá levar a BBC a prover acesso ao serviço multiplex (cláusula 42). Também é necessário que a BBC relate anualmente ao(a) secretário(a) de Estado o progresso das preparações digitais.

De acordo com a cláusula 33 do Acordo, o(a) secretário(a) de Estado poderá vetar qualquer serviço novo proposto à BBC, e a BBC deve obter a aprovação do(a) ministro(a) responsável para incluir material patrocinado ou fornecer serviço por assinatura (cláusula 76).

Um dos poderes mais draconianos, que é permitido a qualquer ministro de Estado, é o de solicitar à BBC que transmita mensagens, ao seu próprio custo, se parecer a ele(a) que há uma emergência em curso. Além do mais, o(a) secretário(a) de Estado pode pedir à BBC que não divulgue qualquer material, aparentemente conforme sua total conveniência (cláusula 81). Qualquer ministro(a) poderá também pedir que a BBC monitore um resultado específico de mídia, aparentemente conforme sua conveniência. Essa é uma regra infeliz que permanece como resquício das regras anteriores. Há muitos anos, ela não é usada, e é difícil justificá-la, com base no direito à liberdade de expressão e proteção à independência das emissoras do serviço público.

90

A obrigação principal de relatório da BBC é a publicação do relatório anual e da declaração de contas, Parte 1, a qual é preparada pelo BBC *Trust*, e Parte 2, a qual é preparada pelo Colegiado. A Parte 2 inclui informações financeiras e declarações de cumprimento dos códigos aplicáveis e regulamentos e reclamações dos telespectadores. Deve ser incluída “a declaração completa da contabilidade em relação à BBC”, que deve ser examinada por um(a) auditor(a) aprovado(a) tanto pelo BBC *Trust* quanto pelo(a) secretário(a) de Estado.

Depois da Parte 2 ter sido preparada, o Colegiado revisa-a e prepara a Parte 1, como comentário à mesma, junto com um comentário sobre as atividades do BBC *Trust* e da BBC *Trust Unit* e um resumo de seus gastos. O relatório anual e a declaração de contas devem ser fornecidos em um prazo de sete meses do final do ano financeiro ao qual estão relacionados ao(a) secretário(a) de Estado, que deve, então, apresentá-los ao Parlamento (Carta, artigo 45).

Além da obrigação formal de informar, a BBC deve, mediante pedido e a qualquer momento, deixar que o(a) secretário(a) de Estado, o(a) ministro(a) de Comércio Exterior e qualquer pessoa nomeada por eles examinem as suas contas. Deve fornecer-lhes informações relativas às transações financeiras da organização, sempre que requisitado (artigo 46).

XXXII. Financiamento

Para o Grupo do Serviço Público de Radiodifusão do Reino Unido, o financiamento e as outras operações da BBC (como a BBC *World Service*, a BBC *Worldwide* e os outros serviços comerciais) são contabilizados separadamente. Para o Grupo, a fonte mais significativa de financiamento é o financiamento público e, em especial, a taxa de licença de uso da TV. Isso, por sua vez, é regulamentado nas Seções 363 a 365 da Lei de Comunicações de 2003 e na cláusula 75 do Acordo. Em 2010, a renda advinda da taxa de licença de uso da TV alcançou um montante de £3,5 bilhões (aproximadamente US\$5,5 bilhões) ou aproximadamente 97% do total do orçamento do Grupo do Reino Unido. Os 3% restantes são de atividades comerciais, a maioria

provinda do fornecimento de artigos e serviços.²⁵⁶ Isso faz da BBC uma das companhias de radiodifusão mais bem pagas do mundo, depois da NHK do Japão. De acordo com a BBC, o custo de arrecadação da taxa da licença de uso da TV foi de 8,7% do montante total da taxa em 2009.

De acordo com a cláusula 75(2) do Acordo, os fundos da receita da licença não podem ser misturados com a receita de outras fontes, sem a aprovação prévia do(a) secretário(a) de Estado, a fim de apoiar quaisquer serviços, excluindo os anúncios publicitários da BBC. A cláusula 76 também requer que a BBC obtenha aprovação prévia do ministro(a) antes de aprovar qualquer material patrocinado.

Em meio à alocação de fundos dos diferentes serviços, quase 75% vão para a televisão, dos quais 58% vão para a BBC *One*, e 24%, para a BBC *Two*, com os 18% restantes compartilhados entre os outros serviços. A rádio recebe outros 19% do financiamento de serviço, e a BBC *Online*, os 6% restantes. As rádios locais recebem a maior parte dos fundos da rádio, 23%, e a *Radio 4*, 19%.

O governo do Reino Unido recentemente anunciou cortes significativos no orçamento de todos os serviços públicos, e a BBC não foi excluída. Um acordo feito entre a BBC e o governo, mas ainda não revisado pelo Parlamento até o momento, dizia que a BBC iria assumir os custos da administração da BBC *World Service*, previamente financiada pelo Ministério das Relações Exteriores (em cerca de £293 milhões, em 2010) e não considerada como parte da operação de serviço público da BBC. A BBC também concordou em assumir vários outros custos e congelar o valor da taxa de licença de uso da TV aos níveis atuais, até abril de 2017.

²⁵⁶ Veja o relatório anual de 2009-2010.

Análise comparativa

Introdução

Um princípio fundamental está na base do desenvolvimento da política democrática de radiodifusão: as ondas de rádio pertencem ao povo e devem ser usadas em seu benefício. Nos dias atuais, a tecnologia é capaz de proporcionar uma abundância de oportunidades de transmissão que era anteriormente inimaginável, e compreende-se amplamente que o interesse público é mais bem servido, por meio de uma política integrada de radiodifusão, capaz de combinar a diversidade, as habilidades e os recursos das emissoras públicas, comerciais e comunitárias. Como foi apontado pela Corte Constitucional alemã, a imprensa “não deve ficar à mercê do Estado, ou de qualquer grupo social em particular”.²⁵⁷ De maneira semelhante, a Corte Europeia de Direitos Humanos julgou que o monopólio estatal da radiodifusão na Áustria estava sendo incapaz de cumprir os seus propósitos essenciais de informar o público, “a não ser que se baseie no princípio do pluralismo, do qual o Estado é o guardião final”.²⁵⁸

Todos os oito países pesquisados neste livro, representando a maioria das principais regiões do mundo, têm fortes sistemas mistos de radiodifusão, nos quais emissoras comerciais competem lado a lado com emissoras de serviço público fortes e amplamente financiadas com recursos públicos. A única exceção a essa regra é o caso da África do Sul, onde o setor de radiodifusão comercial ainda é relativamente limitado, e onde a emissora pública depende principalmente de receitas de publicidade.

A despeito da disponibilidade cada vez maior de novos canais de televisão e da proliferação mais recente de plataformas de disseminação de conteúdos, como a internet e os telefones celulares, o apoio ao serviço público de radiodifusão – tal como manifestado pelos índices de audiência, pela alocação de financiamento público e pelas declarações de apoio de políticos, pela sociedade civil e até pelos outros meios de comunicação – permanece forte em todos os países pesquisados. De fato, as previsões anteriormente feitas sobre o enfraquecimento da radiodifusão pública, ou a possibilidade de que ela fosse relegada aos interstícios dos mercados de transmissão, mostraram-se infundadas até o momento.

Este capítulo examina a maneira como as legislaturas e os governos nesses oito países estabeleceram as competências e o mandato das emissoras públicas, e como eles mantiveram uma tensão apropriada entre independência, prestação pública de contas e provimento de recursos públicos. Ainda que existam áreas com significativa concordância e consistência entre as abordagens, também há importantes diferenças entre os diversos países. Uma comparação dessas abordagens pode proporcionar-nos um panorama razoável das possíveis maneiras de regular-se o serviço público de radiodifusão em uma democracia.

XXXIII. A justificativa das emissoras de serviço público

Os monopólios públicos que, em muitos países, caracterizaram o desenvolvimento da rádio e da televisão no passado já desapareceram amplamente. Ainda assim, pelo menos nas democracias, o papel essencial que uma emissora de serviço público pode e deve desempenhar em garantir o livre fluxo de informações e ideias às pessoas ainda é amplamente reconhecido. Apesar de os desenvolvimentos tecnológicos e de a

²⁵⁷ *Television I Case* (1962) 12 BverfGE 205, in KOMMERS, D.P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 1997. p. 404-406.

²⁵⁸ AUSTRIA. *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 28 October 1993, Application N°s. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, p. 16.

capacidade das emissoras privadas satisfazerem uma gama cada vez maior de necessidades e interesses, seguem existindo importantes áreas nas quais esses serviços precisam ser complementados pelo serviço público de radiodifusão.

Em essência, o mercado e as outras forças do setor privado não são capazes de alcançar a satisfação de todos os interesses por informações públicas, e, como resultado, há a necessidade de complementá-los com o serviço público de radiodifusão. Em parte, isso resulta de forças econômicas, na medida em que certos tipos de programação ou são muito caros, ou atraem audiência pequena demais para gerar receitas suficientes para cobrir os seus gastos. No entanto, em parte, isso ocorre também por conta de uma necessidade em relação ao tipo de papel de liderança que as emissoras de serviço público podem desempenhar.

Existem algumas maneiras pelas quais os Estados poderiam promover a radiodifusão em nome do interesse público, como uma complementação à programação do setor privado. As possibilidades incluem arcabouços regulatórios que imponham obrigações de radiodifusão pública sobre as emissoras privadas, financiamento para áreas selecionadas da produção de programas e o apoio ao desenvolvimento de emissoras comunitárias. Não há dúvidas de que todas essas formas são importantes em contribuir para o livre fluxo da informação e das ideias na sociedade. Porém, apenas as emissoras nacionais de serviço público podem tornar-se ponto focal para notícias confiáveis e imparciais, para introduzir valores democráticos e outros valores sociais importantes e para exercer pressão de baixo para cima, em termos da qualidade geral da programação. O provimento desses benefícios sociais centrais é razão pela qual a radiodifusão pública segue sendo tão presente e popular em torno do mundo.

Esses argumentos não são apenas teóricos por natureza. De fato, a despeito da proliferação em massa das opções para consumidores de radiodifusão, as emissoras de serviço público ainda comandam uma fatia surpreendentemente grande do mercado, em particular nos lugares onde elas são independentes e recebem quantidade razoável de recursos públicos. Pode até ser verdade que essas emissoras se tenham tornado mais importantes em um mundo no qual os mercados de radiodifusão estão tão divididos e no qual uma fonte central de notícias confiáveis é indispensável. As novas tecnologias também estão permitindo que as emissoras públicas prestem novos tipos de serviços de interesse público, por exemplo, criando fóruns interativos para engajarem os jovens em atividades participativas, adequando mais efetivamente a programação às necessidades de grupos minoritários e disponibilizando serviços especiais para pessoas com deficiências.

Em todos os países pesquisados, a legislação primária (ou as regras jurídicas que estabelecem a emissora) determina o mandato principal de serviço público para a emissora, normalmente em termos bastante gerais. Em diversos países, essa é a única declaração formal de tal mandato. Porém, tanto no Reino Unido quanto na França, obrigações mais detalhadas são estipuladas em âmbito legislativo secundário, no Acordo da BBC e nos *Cahiers des Charges* para cada canal individual na França. O *BBC Trust*, que é o principal órgão supervisor, também tem o dever de desenvolver “objetivos baseados em propósitos” mais detalhados para cada uma de seus seis propósitos públicos principais, definidos por lei.

Em alguns países, como França e Austrália, o mandato público de radiodifusão é dividido entre as diferentes emissoras. Assim, na França, uma organização específica é responsável por fazer a cobertura do Parlamento, enquanto na Austrália, o Serviço Especial de Radiodifusão (SBS) tem o dever de promover a programação cultural. Em outros países, diferentes canais oferecidos pela mesma emissora possuem diferentes competências.

Em alguns países, são estabelecidas cotas específicas para certos gêneros de interesse público, como os conteúdos de produtores independentes, a programação educacional e os conteúdos locais. No Reino Unido, o *BBC Trust* também estipula cotas para notícias e atualidades, bem como para a programação regional.

De forma geral, existe um nível relativamente alto de consistência nas tarefas específicas que as emissoras de serviço público dos oito países pesquisados devem cumprir. Quase todas têm o dever de transmitir notícias abrangentes, variadas, precisas e equilibradas, além de programas de atualidades com alta qualidade, para serem recebidas pelo público como um todo. A necessidade de serviços de notícias e atualidades, capazes de transmitir um conjunto confiável de informações nas quais os cidadãos podem

informar-se para tomar suas decisões diárias, desde questões políticas – como a escolha dos candidatos nas eleições – até as questões mais corriqueiras – como o planejamento de um programa de família – é algo essencial para a cidadania e a dignidade básica. Por esse motivo, a transmissão de serviços de informação é vista como uma importante obrigação das emissoras de serviço público.

Em alguns casos, essas obrigações são descritas em maior detalhe. Assim, na Tailândia, a emissora pública tem o dever de informar o público sobre os eventos globais, nacionais e locais, enquanto no Japão, o serviço deve promover a amizade internacional. Alguns países impõem obrigações democráticas específicas sobre as emissoras públicas, como o aumento da participação (Japão), o favorecimento da discussão democrática (França), o atendimento às necessidades democráticas de informação dos cidadãos e o desenvolvimento das suas visões, além da formação da opinião pública (Polônia), e o fortalecimento da democracia e da participação (Tailândia). Muitas emissoras públicas também precisam cumprir papéis específicos durante os períodos de eleições.

A maioria das emissoras de serviço público também tem a tarefa de transmitir a programação educacional. A lei sul-africana deixa claro que isso deve incluir tanto a programação ligada ao currículo escolar formal quanto os esforços mais informais de conscientização. Na Tailândia, a lei requer que a emissora pública aumente o “grau de civilização” e popularize a “civilização moderna”.

Um papel histórico para as emissoras de serviço público é o de contribuir para a construção nacional, e isso continua sendo uma obrigação explícita de muitas delas. Porém, em reconhecimento ao fato de que se vive em um mundo moderno multicultural, as obrigações de muitas emissoras de serviço público têm-se modificado, e o enfoque atual está colocado, pelo menos em igual intensidade, sobre a importância de refletir a diversidade cultural e promover a inclusão social. Para a BBC, um propósito público relevante é o de “sustentar a cidadania e a sociedade civil”, enquanto a lei francesa fala da promoção de valores sociais, da diversidade cultural, da cidadania e da luta contra a discriminação.

Isso entrelaça-se bem com a obrigação bastante difundida das emissoras públicas de combinarem uma programação de amplo apelo com uma programação direcionada a públicos específicos, podendo incluir uma programação que sirva às necessidades específicas das comunidades indígenas e de minorias emergentes, bem como aos gostos e aos interesses alternativos que podem não ser bem servidos por uma transmissão direcionada aos interesses comerciais do mercado. Em alguns países, como Polônia e África do Sul, e, até mesmo, na França, as emissoras públicas devem atender a uma obrigação explícita de transmitir programas nas línguas das minorias. No Canadá, a CBC tem o dever de transmitir uma programação de qualidade equivalente tanto em francês quanto em inglês, e, na prática, ela também transmite programas em algumas línguas nativas.

Em alguns países, como França e Polônia, as emissoras públicas têm o dever de transmitir uma programação religiosa. Isso é menos comum do que no passado, talvez porque possa ser mais difícil conciliar essa programação com o ideal de uma sociedade multicultural. Assim, na França, a emissora pública deve transmitir uma programação religiosa para todas as principais religiões praticadas no país, nos domingos de manhã.

Apesar da importância da programação de informações, a maior parte da transmissão, na maioria dos países, é composta por música, dramaturgia e outras formas de entretenimento, incluindo esportes. Porém, seria um erro considerar essas categorias de programação de maneira separada. De fato, elas frequentemente estão relacionadas à obrigação específica das emissoras públicas de promover a cultura nacional e local, pois, muitas vezes, é por meio de entretenimento que o aprendizado e o sentido de uma identidade cultural são promovidos, que a compreensão da história nacional e do desenvolvimento é expandida, e que um ambiente vibrante de cultura nacional é cultivado.

Muitas emissoras públicas têm o dever de encomendar programas de produtoras independentes, em muitos casos a fim de cumprirem cotas mínimas de transmissão. As regras da União Europeia determinam a obrigação global de que todas as emissoras devem transmitir, pelo menos, 10% de sua programação por meio de produtoras independentes. A BBC deve encomendar 25% de algumas categorias de programação junto a produtoras independentes e deve produzir 50% por si mesma. Os outros 25% são alocados por meio de um inovador sistema conhecido como a Janela de Competição Criativa, pela qual o material próprio da emissora e o material de produtoras independentes competem por oportunidades de transmissão.

Outras obrigações de emissoras públicas incluem a manutenção de serviços relacionados, como bibliotecas, arquivos e orquestras. Em alguns países, as emissoras de serviço público estão sob obrigação explícita de produzir níveis significativos de conteúdo local – em alguns casos, para cumprirem certas cotas mínimas. Em outros países, isso reflete-se não no arcabouço jurídico, mas sim na prática estabelecida e na cultura da emissora de serviço público.

XXXIV. Desafios de regulação

Em sua programação, as emissoras de serviço público devem, em primeiro lugar, estar disponíveis ao público, por meio de seus mandatos de serviço público, ao invés de responder às demandas do governo vigente ou do mercado comercial. Porém, a programação de serviço público custa caro e requer recursos que, quase por definição, estão além do seu potencial de retorno comercial. Como resultado, um serviço público de radiodifusão de qualidade depende do apoio financeiro público. Como recipientes de verba pública e como administradores de componente integral do interesse público nas ondas de rádio, as emissoras de serviço público devem prestar contas por sua conduta e pelo uso dos recursos que recebem. Ao mesmo tempo, os mecanismos de financiamento e prestação pública de contas não devem conduzir a um controle arbitrário pelo governo ou a interferências na sua independência editorial. Esses fatores centrais determinam as tensões centrais que um arcabouço de serviço público de radiodifusão deve resolver para atuar de maneira apropriada na promoção de direitos. Esses três elementos – a independência, a prestação pública de contas e os recursos adequados – definem o desafio da regulação da radiodifusão pública.

As jurisdições pesquisadas neste estudo têm implementado regimes de serviço público de radiodifusão que, na prática, instituem uma proteção relativamente forte para a independência editorial e criativa, proporcionando uma quantidade de recursos públicos que é boa e, às vezes, abundante, e alcançam um nível apropriado de prestação pública de contas pela radiodifusão. Quando esses elementos são peneirados em busca de sua melhor parte, eles proporcionam uma base útil de experiências e ideias, das quais as democracias emergentes ou de transição podem se valer, ao estabelecerem seus próprios sistemas de serviço público de radiodifusão.

Em relação aos exemplos aqui apresentados, é importante fazer uma observação de cautela. Este estudo focalizou principalmente o arcabouço jurídico para o serviço público de radiodifusão, primariamente em sociedades onde o valor da radiodifusão pública está bem estabelecido, contando com forte apoio popular. De fato, na maioria das jurisdições pesquisadas, quando não em todas, há uma tradição muito forte de serviço público de radiodifusão, que já se tornou parte da cultura política nacional, apoiada por um trabalho efetivo de *advocacy* pela sociedade civil. Isso significa que é difícil para os governos desses países interferirem nas emissoras do serviço público, e que existe uma série de mecanismos para garantir a sua capacidade de responder às demandas do público.

Por definição, as democracias emergentes ou de transição não contam com essas tradições e práticas bem estabelecidas. Nesses países, é de fundamental importância promover a independência, a segurança financeira e a prestação pública de contas por meios jurídicos, na esperança de que isso possa, por sua vez, ajudar a promover uma cultura local de apoio ao serviço público de radiodifusão. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que um arcabouço jurídico por si só não basta para garantir a independência, a prestação pública de contas e a estabilidade de financiamento. Esses elementos devem ser complementados por um engajamento ativo por parte do público e da sociedade civil.

A. Independência

Ao mesmo tempo em que as organizações do serviço público de radiodifusão devem agir com responsabilidade, elas também devem ter liberdade para executar seus mandatos de maneira independente. Essas organizações só podem servir ao interesse público, se tiverem total liberdade criativa e editorial

para apresentarem notícias, entretenimento e outros tipos de programas ao público, sem interferência do governo, das outras instituições políticas ou próximas do governo, ou, de fato, dos poderosos interesses particulares e comerciais. Assim, é fundamental haver independência, para que essas organizações de transmissão cumpram o seu papel público. Como órgãos públicos, elas são responsáveis pelo público como um todo, e não por interesses específicos.

A independência também é protegida como um direito humano fundamental, um aspecto da liberdade dos meios de comunicação, um componente essencial da liberdade de expressão e informação e uma base indispensável para um sistema efetivo de democracia e direitos humanos. Já está bem estabelecido que o direito internacional proíbe interferências políticas no trabalho das emissoras do serviço público.

Quase toda jurisdição, no mundo, já inclui em sua Constituição garantias da liberdade de expressão e frequentemente também da mídia. Por uma questão prática, as emissoras do serviço público devem usufruir de todos os benefícios dessas garantias e devem ser explicitamente empoderadas para acionar os mecanismos jurídicos contra ações do Estado que ameacem anular essa liberdade. No Canadá, a CBC tem sido uma dos principais litigantes em busca da validação das liberdades constitucionais da mídia, por exemplo, contra banimentos e exclusões de publicações em julgamentos criminais e procedimentos parlamentares. Esse papel de litigante contra o Estado, que, por sua vez, é o seu criador e proprietário nominal, é inteiramente consistente com o cumprimento dado pelas emissoras de serviço público às suas obrigações públicas.

Uma tendência emergente muito positiva, em termos de proteção prática à independência, é a inclusão de cláusulas explícitas, garantindo a independência e/ou a liberdade de expressão na legislação que rege as emissoras do serviço público. Essas garantias são encontradas, por exemplo, nas leis que estabelecem as emissoras de serviço público no Canadá, na África do Sul e no Reino Unido. Esses dispositivos protegem tanto as decisões administrativas de alto nível quanto as escolhas específicas de programação e conteúdo, contra a interferência ou a censura por agentes do Estado.

Apesar das garantias formais constitucionais e jurídicas serem importantes, na prática, a maneira mais efetiva de promover-se a independência das emissoras de serviço público é por meio da proteção dos seus Colegiados Diretores contra interferências. Todas as emissoras de serviço público pesquisadas são dirigidas por esses Colegiados, que são seus responsáveis legais e políticos, assumindo também outras responsabilidades. Um dos papéis centrais para esses Colegiados é o de agir como escudo contra interferências políticas, servindo também como mecanismo de prestação de contas ao público. Em algumas jurisdições – como na Austrália e na África do Sul – o Colegiado tem a tarefa explícita de promover e manter a independência da emissora de serviço público.

Os Colegiados só podem ser efetivos, em termos de proteger a independência das emissoras, se eles forem independentes de interferências políticas. Isso é algo razoavelmente óbvio e está claro em uma recomendação do Conselho da Europa, que afirma:

As regras que regem o *status* dos Colegiados Diretores das organizações do serviço público de radiodifusão, especialmente as regras de participação dos seus membros, devem ser definidas de maneira que evite deixar os Colegiados à mercê de qualquer interferência política ou de outra natureza.²⁵⁹

Alguns procedimentos foram usados em diversos países para promover-se a independência dos Colegiados, e a maneira como os indivíduos são indicados para eles é provavelmente o mais importante desses procedimentos. Deve-se apontar que, em muitos países, o arcabouço jurídico não estabelece muitas proteções diretas à autonomia do Colegiado, em parte porque a tradição de independência é bastante forte. Assim, no Reino Unido, os membros do *BBC Trust* são, de acordo com a lei, simplesmente indicados pelo Gabinete. Porém, na prática, as indicações são feitas de maneira profissional, supervisionadas pelo Comissariado para Nomeações Públicas, e tradicionalmente elas têm sido extremamente independentes.

Como observação geral, o envolvimento de uma série de indivíduos no processo de nomeação, representando todos os pontos de vista políticos significativos, ao invés de apenas o(a) presidente ou

²⁵⁹ Recomendação R(96) 10 do Conselho da Europa, sobre a garantia da independência do serviço público de radiodifusão.

primeiro(a)-ministro(a), é uma maneira central de fortalecer a independência. Como corolário disso, é importante que o processo permita aportes da sociedade civil, de maneira a ampliar a participação e proteger contra nomeações partidárias.

Na África do Sul, isso é alcançado, permitindo que os membros sejam indicados pelo(a) presidente, com o aconselhamento da Assembleia Nacional, de maneira que garanta a transparência e a participação pública. Na prática, a sociedade civil é livre para indicar membros que são, então, considerados pela Assembleia Nacional. Outra abordagem é usada na Tailândia, onde diferentes atores sociais – principalmente organizações da sociedade civil, mas também órgãos oficiais – propõem seus membros individuais para o Colegiado.

Outras opções estão disponíveis no Japão e na Polônia. No primeiro caso, os membros são indicados pelo(a) primeiro(a)-ministro(a), com o consentimento de ambas as Casas do Parlamento, uma espécie de reverso da abordagem sul-africana. No caso polonês, os membros do Colegiado da emissora pública são indicados pelo órgão regulador, cujos cinco membros são indicados pela Câmara Baixa do Parlamento (dois), pela Câmara Alta (um) e pelo(a) presidente (dois).

Outra maneira importante de proteger a independência é estabelecendo certas condições, tanto coletivas quanto individuais, para os membros dos Colegiados. Assim, na África do Sul, apenas indivíduos com um tipo de experiência podem ser indicados, havendo proibições à indicação de figuras políticas ou indivíduos condenados por crimes graves, bem como regras para os casos de conflitos de interesse e demanda para que os membros, coletivamente, representem a sociedade. Muitas outras leis também incluem condições e proibições nessas linhas.

Por fim, é importante proteger a segurança do mandato dos membros do Colegiado contra retaliações, caso eles tomem decisões politicamente impopulares. Tais regras existem em muitos dos países pesquisados.

98

A independência do Colegiado deve ser distinta da independência editorial ou da capacidade de tomar decisões independentes sobre o conteúdo daquilo que é transmitido, o que, de certo modo, é a meta real. Como maneira de fortalecer a independência editorial, em muitos países o papel do Colegiado Diretor se restringe à supervisão geral, e espera-se que o Colegiado não interfira na tomada de decisões cotidianas. Esse distanciamento permite que o Colegiado sirva como ponto de contato entre a emissora e as autoridades governamentais, sem que isso necessariamente comprometa a independência editorial. Assim, uma reclamação por parte de um representante sênior do governo de que uma notícia foi tendenciosa pode ter efeito inibidor, se for dirigida ao(a) editor(a) de notícias, mas tal efeito seria muito menos provável, se fosse apresentado ao Colegiado.

B. Prestação pública de contas

Se por um lado, as emissoras do serviço público devem ser independentes da interferência governamental, por outro lado, elas também devem prestar contas ao público e contar com mecanismos que garantam a sua fidelidade ao interesse público e as suas obrigações de serviço público, sendo transparentes no uso dos recursos públicos. Caso contrário, existe o risco de que os interesses do Colegiado, da administração ou, até mesmo, dos funcionários terminem predominando, em detrimento do público mais amplo. Alguns mecanismos são comumente usados para garantir que as emissoras de serviço público prestem contas.

Em um nível bastante geral, a maioria das emissoras do serviço público está sujeita, de maneira regular, às leis de aplicação geral. Isso inclui leis gerais de contrato e direito civil (incluindo casos de difamação), leis a respeito de pornografia ou linguagem depreciativa, códigos trabalhistas e padrões ambientais, para citar algumas. Em suma, espera-se que as emissoras do serviço público se comportem responsabilmente como pessoas jurídicas comuns.

Nos países pesquisados, quatro grupos de atores – Parlamento, governo, órgão regulador e público em geral – beneficiam-se de algum tipo de mecanismo sob medida de prestação de contas, em relação à emissora pública. Pode-se apontar que, em todas essas relações, os Colegiados das emissoras de serviço

público desempenham papel de liderança. Esses Colegiados trabalham sem participar diretamente das operações do dia a dia da organização de radiodifusão e são, assim, capazes de examinar o seu desempenho com um grau relativamente alto de objetividade. Ao mesmo tempo, eles podem receber insumos do governo ou do Parlamento, sem que isso constitua necessariamente interferência na sua independência editorial. A sua distância também os coloca em uma posição melhor, para que possam avaliar os insumos públicos e determinar a melhor resposta possível.

Nos países pesquisados, os Colegiados das emissoras de serviço público prestam contas formalmente ao público, por meio da legislatura ou do Parlamento. Em todos os casos, a prestação direta de contas é realizada, por meio de um mecanismo de reportamento ou por um relatório anual que o Colegiado deve normalmente apresentar ao Parlamento, com frequência por meio de um intermediário, como o ministro responsável pela questão. Esses relatórios anuais devem apresentar prestação completa de contas financeiras, incluindo contas revisadas por auditores exteriores, bem como detalhes de como a emissora cumpriu os diferentes aspectos do seu mandato, os seus objetivos, em que medida eles foram alcançados e as informações a respeito de reclamações. Novamente, esses relatórios são, em todos os casos, apoiados por informações financeiras aprovadas por auditores exteriores.

O Parlamento, ou a comissão encarregada do assunto, pode, então, convocar os membros do Colegiado a comparecer e a responder a perguntas, fornecendo as suas visões. Dessa forma, o processo de prestação de contas serve como uma importante oportunidade para que os legisladores eleitos expressem suas impressões e deem orientações à emissora.

Em todos os países pesquisados, o governo, normalmente na pessoa do(a) ministro(a) responsável, tem algum papel de supervisão sobre a emissora de serviço público. Na maioria dos países, esse papel é particularmente proeminente em relação à supervisão financeira. Com frequência, o(a) ministro(a) pode revisar os registros contábeis da emissora de serviço público, por exemplo, ou emitir regras a respeito da administração financeira. Essa é uma maneira de promover tanto um equilíbrio apropriado entre a garantia da independência editorial (em relação à programação) quanto a prestação pública de contas e a transparência fiscal.

Uma tarefa que recai sobre o governo em alguns países – incluindo a França, a Austrália e o Reino Unido – é o poder de demandar que as emissoras públicas transmitam declarações em nome do governo. A teoria por trás dessa tarefa é que pode ser importante garantir a disseminação de mensagens oficiais relevantes, mas, ao mesmo tempo, isso remete a uma era anterior ao pleno estabelecimento do princípio da independência. Ademais, na prática, no mundo moderno e na era da informação, é muito pouco provável que as mensagens governamentais não sejam disseminadas. Assim, a despeito de tal papel, a transmissão dessas mensagens nunca, ou quase nunca, é feita nesses países. Considerando o potencial para abusos, seria preferível remover esses poderes.

As emissoras de serviço público pesquisadas têm diferentes relacionamentos com os respectivos órgãos reguladores da radiodifusão nos seus países que possuem a responsabilidade geral por emitir licenças e alocar frequências de transmissão. Diferentemente das emissoras privadas, a maioria das emissoras públicas não precisa competir por licenças e/ou frequências. Algumas precisam cumprir um processo *pro forma* de licenciamento, o que representa a oportunidade de os órgãos reguladores e do público avaliarem e criticarem o desempenho da emissora, mais do que um procedimento de renovação de licença propriamente dito. Em outros casos, como na África do Sul, o requerimento de licenciamento parece ir além do seu aspecto formal. Enquanto esses processos de licenciamento possuem alguns benefícios, em termos de promoverem a prestação pública de contas, eles também podem proporcionar oportunidades de interferência do governo, em decorrência de implicações de possíveis ameaças de suspensão de licença. A prestação pública de contas é mais bem servida pelo estabelecimento de processos separados e explícitos de supervisão, que são diferentes da emissão de licenças e frequências.

Em alguns países, incluindo França e Polônia, o órgão regulador de radiodifusão desempenha um papel no processo de indicações para o Colegiado da emissora pública. Em muitos países, o regulador tem o poder de impor padrões de conteúdo sobre a emissora pública, como também o faz com as emissoras privadas, e de receber as reclamações pela possível quebra desses padrões. Na França, o órgão regulador pode demandar que as emissoras públicas se reenquadrem em suas obrigações jurídicas. No Reino Unido, o órgão regulador possui amplos poderes para determinar os padrões de programação e as obrigações da

BBC e para multá-la pesadamente, em caso de quebra desses padrões. De maneira semelhante, na África do Sul, a SABC deve respeitar os códigos de conduta estabelecidos pelo órgão regulador, que também pode demandar que ela se enquadre nos requerimentos de seu Estatuto estabelecido por lei. Em outros países, como Austrália e Canadá, as reclamações podem ser decididas de outra forma, por meio de um órgão auto e corregulador.

Os mecanismos de prestação de contas diretamente ao público estão tornando-se cada vez mais importantes para as emissoras públicas. Esses mecanismos podem assumir diversas formas. Muitas emissoras são ou requisitadas a estabelecer, ou, na prática, já estabeleceram processos internos de reclamações. Esses processos geralmente proporcionam ao público, por meio de pendências e denúncias, uma oportunidade de levá-las para revisão internamente pela emissora, ou por uma instância externa neutra, comparando-as com os códigos de conduta estabelecidos. No Japão, a lei requer que as emissoras públicas proporcionem o direito de resposta a qualquer pessoa que tenha sido prejudicada pela veiculação de materiais incorretos.

Em alguns países, as emissoras públicas devem especificamente buscar as visões do público de maneira direta, por exemplo, realizando pesquisas de opinião e levantamentos, e realizando reuniões presenciais. Esse é o caso, por exemplo, do Reino Unido, da Tailândia e do Japão.

Há uma crescente tendência rumo ao estabelecimento de órgãos consultivos para aconselhar as emissoras de serviço público sobre a maneira como elas estão respondendo às necessidades do seu público. De fato, entre os países pesquisados, todos, com a exceção de um serviço público de radiodifusão, devem implementar um mecanismo desse tipo. Em alguns casos, requer-se que esses órgãos sejam estabelecidos regionalmente. Assim, no Japão, a emissora pública deve criar Comitês Consultivos tanto no âmbito central quanto nas várias regiões, enquanto, no Reino Unido, a BBC deve estabelecer quatro Conselhos Regionais de audiência. Quando constituídos de maneira cuidadosa, a fim de refletirem a diversidade da audiência da emissora, e quando protegidos apropriadamente contra indicações políticas ou patrimonialistas, esses órgãos podem tornar-se mecanismos muito construtivos e não coercitivos de prestação de contas.

A Tailândia tem uma realidade relativamente única, já que também requer que a emissora pública estabeleça um Comitê Externo de avaliações para examinar o seu desempenho anualmente. E, pelo menos uma vez a cada dez anos, a *Thai PBS* tem o dever de revisar o seu trabalho integralmente.

Ao considerar a prestação pública de contas, é importante não subestimar a importância dos mecanismos informais. Diversos atores da sociedade civil, incluindo outras organizações da mídia, grupos de consumidores, acadêmicos e organizações não governamentais podem desempenhar o papel de garantir que a emissora de serviço público permaneça fiel ao seu mandato. A divulgação tem um papel fundamental nesse sentido, uma vez que cada organização do serviço de radiodifusão depende, em última instância, do financiamento público para seguir existindo e sobrevivendo.

XXXV. Financiamento

Nas democracias estabelecidas, a liberdade das emissoras de serviço público em relação a possíveis interferências governamentais está razoavelmente garantida, tanto no texto da lei quanto na prática. Atualmente, a maior ameaça à capacidade das emissoras de serviço público cumprirem os seus mandatos advém das limitações financeiras que estão sendo constantemente colocadas sobre elas. Nestes tempos de austeridade, muitas emissoras de serviço público estão sendo chamadas a manter os níveis anteriores de serviço com um apoio financeiro cada vez menor.

Tradicionalmente, as emissoras de serviço público foram amplamente financiadas por meio de alocações públicas, seja com base em recursos governamentais em geral, seja por meio do recolhimento de uma taxa de licença de transmissão para televisão e rádio. Dos oito países pesquisados, cinco são financiados por taxas de licença de uso, três recebem subvenções diretas do governo e um, a Tailândia, tem um sistema bastante único de financiamento, descrito a seguir.

Ambas as formas principais de financiamento têm suas vantagens e desvantagens. Uma cobrança geral sobre os usuários, ou uma taxa de licença de uso, é algo relativamente protegido contra interferências ou manipulações governamentais e proporciona níveis consistentes de financiamento ao longo do tempo. É algo que envolve custos de recolhimento que terminam sendo ineficientes. Contudo, isso pode ser minimizado, por meio dos sistemas de pagamento existentes – como o sistema de eletricidade – para o recolhimento da taxa, ainda que isso aconteça com menos frequência do que se poderia esperar.

De modo mais grave, frequentemente foi mais difícil, por motivos políticos, introduzir uma taxa de transmissão em países onde ela não era tradicionalmente recolhida. Ela é uma fonte bastante visível de financiamento e tem o efeito de lembrar as pessoas dos gastos da radiodifusão pública, cada vez que elas efetuarem um pagamento (ao contrário de outros serviços públicos). Além disso, a taxa pode pressionar as organizações de radiodifusão a manterem altos níveis de audiência, de modo a justificar o recolhimento da taxa, e isso pode minar o seu compromisso em relação às metas de serviço público.

Na Tailândia, uma fonte completamente nova de financiamento público tem sido implementada para a emissora pública, no formato de um imposto sobre “vícios” cobrado sobre produtos de tabaco e bebidas alcoólicas. Pode parecer algo incomum financiar a radiodifusão pública – ou seja, um bem público – com base no que alguns descrevem como “males públicos”, mas, na prática, o sistema parece estar funcionando bem, apesar de ainda estar dando os seus primeiros passos.

Entre os países pesquisados, Japão, Tailândia e Reino Unido arcam com a maior parte dos custos da radiodifusão pública – cerca de 97% em cada caso –, por meio de recursos públicos. Em um segundo grupo de países – consistindo de Austrália, Canadá e França –, a porção mais ampla do financiamento, ou seja, entre 65% e 83%, advém de fontes públicas. Os dois países restantes, Polônia e África do Sul, prestam bem menos apoio público às emissoras públicas: apenas 30% e 18% respectivamente.

A principal alternativa ao financiamento público para as emissoras de serviço público é a publicidade comercial. As emissoras públicas no Canadá, na França, na Polônia e na África do Sul, ou seja, em exatamente a metade dos países pesquisados, veiculam publicidade.

Em si, nada há de errado em permitir alguma publicidade comercial nas emissoras públicas, mas isso pode gerar alguns riscos. Existe um número limitado de horas de transmissão por dia, e quanto mais tempo for dedicado a uma programação de qualidade, melhor. Da mesma forma, é sem dúvida mais agradável assistir aos programas sem ser interrompido por anúncios.

Um risco mais sério é o de que os imperativos comerciais terminem levando as emissoras de serviço público a imitar o setor privado e a basear suas escolhas de programação no critério da popularidade, ao invés de no critério da qualidade. Isso só pode diminuir a qualidade e a diversidade da radiodifusão de serviço público, minando toda a justificativa para a existência dela. Ao mesmo tempo, imperativos financeiros e recursos públicos decrescentes em muitos países significam que as emissoras de serviço público não têm condições de manter os níveis de qualidade de sua programação, a não ser que elas possam complementar sua renda com receitas externas. Além disso, ter algumas receitas não públicas pode ajudar a aumentar a independência. Pode-se alcançar um ponto de equilíbrio, tendo uma quantidade limitada de anúncios comerciais, enquanto se garante que a maioria dos recursos deve advir de fontes públicas.

Por fim, muitas emissoras de serviço público estão engajadas em outras atividades comerciais, principalmente como indústrias cindidas a partir do seu mandato central, com produtos como vídeos e livros, ou novamente com base nos seus recursos públicos, para gerarem receitas complementares.

Na maioria dos países pesquisados, o financiamento público segue sendo a regra geral para as emissoras de serviço público. Isso permite que elas cumpram os seus mandatos de serviço público de maneira que, sem o seu apoio, seria impossível. Em outras palavras, se as emissoras de serviço público forem forçadas a competir abertamente no mercado comercial, elas inevitavelmente terminarão assemelhando-se às emissoras privadas, abandonando o seu mandato e perdendo, assim, a própria razão de sua existência.

C onclusão

Atualmente, o direito de o público receber ampla diversidade de informações e ideias por intermédio dos meios de comunicação está estabelecido como componente central das garantias internacionais de liberdade de expressão. Os Estados estão obrigados a tomar algumas medidas, a fim de maximizar a diversidade dos meios de comunicação, e uma dessas medidas é promover a disponibilidade de conteúdos de interesse público que não sejam necessariamente providos pela mídia comercial. Em teoria, existem muitas maneiras como isso pode ser feito, mas uma delas segue sendo a dominante, tanto na teoria quanto na prática: o estabelecimento de emissoras nacionais de serviço público.

Em sua melhor forma, as emissoras de serviço público garantem o fornecimento de notícias confiáveis e atualidades em sua programação, promovendo sentido de inclusão e cidadania, valores democráticos e outros valores importantes, programação educacional e de informação e servindo às necessidades de minorias e outros grupos de interesses especializados. Elas também desempenham papel central em manter os padrões de qualidade, um papel que afeta a sua própria programação, mas que também tem impacto sobre o setor como um todo.

Todos os oito países pesquisados neste livro demonstram forte compromisso com as emissoras de serviço público. Isso reflete-se no importante papel que essas emissoras desempenham no ambiente de radiodifusão em cada um desses países, medido pela fatia de audiência, pelo financiamento público, pelas expressões de apreço e pelas outras formas de apoio, e, em última instância, pelo impacto alcançado.

No momento atual, está bastante claro que as previsões do passado sobre a perda de importância das emissoras de serviço público, em um novo ambiente de mídia de livre escolha, foram, pelo menos nesses oito países (assim como em muitos outros), prematuras. Ainda que as grandes mudanças – de fato transformações – no ambiente dos meios de comunicação nos anos recentes tenham certamente tido impacto sobre as emissoras de serviço público, também é verdade que elas seguem sendo importantes fontes de informação, educação e entretenimento no mundo moderno. E novas tecnologias têm permitido que elas, até mesmo, expandam o leque dos serviços públicos que prestam, mais particularmente em termos de engajamento dos cidadãos, incluindo os jovens, em oportunidades de participação.

Algumas características têm papel central na definição tanto da natureza quanto do sucesso dessas emissoras. Em cada um dos oito países, elas receberam mandato e atribuições de serviço público bastante claros e específicos. Em troca da fonte pública de financiamento que lhes é concedida, o público demanda delas algo em retorno: o cumprimento dos seus mandatos. A maneira como eles são detalhados varia consideravelmente, tanto na forma quanto nos detalhes, mas a natureza geral desses mandatos é bastante semelhante, apesar da grande variação nos tipos de sociedades que eles servem, em termos políticos, culturais, sociais, étnicos e de desenvolvimento.

Os arranjos práticos pelos quais essas emissoras de serviço público funcionam vêm abaixo de seus mandatos básicos, contendo as estruturas de governança interna, os sistemas de supervisão e a maneira como elas são financiadas, em particular por intermédio de fontes públicas. A tensão entre esses arranjos estruturais – governança, supervisão e financiamento – é a força que define a regulação para as emissoras do serviço público.

Nesse ponto, ainda que algumas características sejam consistentes – como o estabelecimento de Colegiados Executivos para supervisionar o trabalho dessas emissoras –, pode-se observar uma diferenciação mais substancial entre os países pesquisados. Concomitantemente, algumas metas centrais têm presença transversal.

Em primeiro lugar, é amplamente acordado que as emissoras de serviço público devem estar em condições de operar de maneira livre de interferências políticas e, tanto quanto possível, de interferências de interesses sociais poderosos, incluindo atores comerciais. Sem essa característica, elas ficariam

sempre sob pressão e se distanciariam dos seus mandatos de serviço público, ao buscarem servir a esses outros interesses. Ao mesmo tempo, não é possível alcançar uma independência perfeita, e os governos em toda parte sofrem de uma tentação quase constante de influenciar o conteúdo do serviço público de radiodifusão. Enquanto as democracias mais consolidadas conseguem, em grande medida, deter essa ameaça, nas democracias em desenvolvimento ela continua sendo motivo de constante luta. Um arcabouço jurídico bem elaborado é elemento essencial, mas não é, em si, suficiente para garantir a independência.

Em segundo lugar, é necessário apoiar o trabalho dessas emissoras por meio de financiamento público substancial. Sem isso, elas não poderão cumprir os seus mandatos de serviço público, que determinam uma programação que, em um ambiente de mercado, não seria apoiada. De fato, isso é, em certa medida, uma característica que define o serviço público de radiodifusão, uma vez que, se o seu conteúdo fosse comercialmente viável, provavelmente seria melhor deixar que o mercado o proporcionasse.

Em terceiro lugar, como recipientes de financiamento público, mas também como guardiões de uma função social extremamente importante – compartilhar informações e ideias de interesse público –, essas emissoras devem prestar contas de suas atividades. Novamente, isso pode estar ligado ao seu mandato de serviço público, que determina que elas sirvam aos interesses públicos, e não às suas próprias ideias sobre o que seria importante ou do que o público necessita. Em última análise, a prestação de contas deve ser feita ao público, pois essas emissoras foram criadas para servir, cada vez mais, aos interesses desse mesmo público. Por isso, elas estão sujeitas a mecanismos diretos de prestação de contas. Ainda assim, a prestação indireta de contas, feita de maneira importante ao longo da legislatura, segue sendo o mecanismo primário.

Todos os oito países pesquisados neste livro têm sido, às vezes de maneiras diferentes, bem-sucedidos em termos de servir ao interesse público, por meio do serviço público de radiodifusão, a despeito de suas grandes diferenças, em termos de contexto e história. Entre eles, encontra-se amplo acervo de experiências, de experimentações e de orientações em relação às maneiras práticas de prover todas essas três metas transversais. Que essas experiências possam se tornar fontes de inspiração e apoio para o desenvolvimento bem-sucedido do serviço público de radiodifusão em outros países.

O presente livro investiga os sistemas jurídicos e regulatórios que regem as emissoras de serviço público em oito países ao redor do mundo, examinando os serviços que elas prestam, a maneira como os seus mandatos são definidos, os seus sistemas de governança interna, os mecanismos de supervisão e a prestação pública de contas e de financiamento. Ao selecionar esses países, buscou-se assegurar ampla representação geográfica, porém incluindo apenas países que têm forte compromisso com o serviço público de radiodifusão.

Ênfase especial foi dada às estratégias desenvolvidas ao longo dos anos, para garantir que as emissoras de serviço público não sejam minadas por dois fenômenos cruciais: o controle externo (político ou de outra natureza), particularmente sobre o seu produto editorial; e o financiamento público inadequado. O livro delinea abordagens para a resolução desses problemas centrais e enfatiza os sistemas inovadores que estão sendo testados, em diferentes países, para lidar com alguns dos novos desafios enfrentados pelas emissoras de serviço público.

Toby Mendel é diretor executivo do *Centre for Law and Democracy*, uma ONG internacional de direitos humanos, com sede no Canadá, que promove o respeito pelos direitos que servem de base para a democracia, incluindo a liberdade de expressão.



Representação
no Brasil



**Empresa Brasil
de Comunicação**