

**Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”**

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Mestrado Acadêmico em Administração

SIMONE CARDOZO DE ASSUMPÇÃO MELLO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS NO CAMPO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL: O PAPEL DA UNESCO  
NA REFORMA DA RADIODIFUSÃO DO BRASIL

Rio de Janeiro  
2013

SIMONE CARDOZO DE ASSUMPÇÃO MELLO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS NO CAMPO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL: O PAPEL DA UNESCO  
NA REFORMA DA RADIODIFUSÃO DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Administração da Escola de Gestão e Negócios da  
Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), como  
requisito à obtenção do título de Mestre em  
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani

Rio de Janeiro  
2013

## CATALOGAÇÃO NA FONTE/BIBLIOTECA – UNIGRANRIO

M527c Mello, Simone Cardozo de Assumpção.

Cooperação internacional e transferência de políticas públicas no campo da comunicação social: o papel da UNESCO na reforma da radiodifusão do Brasil / Simone Cardozo de Assumpção Mello. - 2013.  
200 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, 2013.

“Orientador: Prof. Carlos Roberto Sanchez Milani”.

Bibliografia: f. 179-191.

1. Administração. 2. Cooperação internacional. 3. Organizações Internacionais. 4. UNESCO. 5. Política pública – Transferência. 6. Radiodifusão. 7. Reforma administrativa. 8. Comunicação de massa - Brasil. 9. Comunicação social - Brasil. I. Milani, Carlos R. S. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy.” III. Título.

CDD – 658

Simone Cardozo de Assumpção Mello

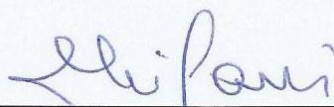
"Cooperação Internacional e Transferência da Políticas Públicas no Campo da Comunicação Social: O Papel da UNESCO na Reforma da Radiofusão do Brasil".

Dissertação apresentada à  
Universidade do Grande Rio  
"Prof. José de Souza Herdy",  
como parte dos requisitos  
parciais para obtenção do grau  
de Mestre em Administração.

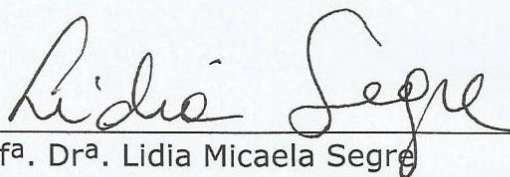
Área de Concentração:  
Gestão Organizacional.

Aprovado em 24 de junho de 2013.

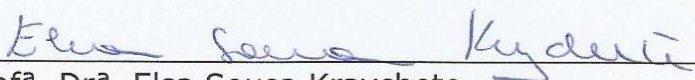
Banca Examinadora



Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Universidade do Grande Rio



Profª. Drª. Lidia Micaela Segre  
Universidade do Grande Rio



Profª. Drª. Elsa Sousa Kraychete  
Universidade Federal da Bahia

## DEDICATÓRIA

As minhas filhas Beatriz e Isabela, minhas maiores encorajadoras nesta jornada e  
na realização dos meus sonhos, com muito amor.

Ao meu marido Luís Roberto, pelo amor, companheirismo e compreensão em  
todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação só foi possível devido ao apoio de muitas pessoas:  
As minhas filhas (Beatriz e Isabela) e ao meu marido (Luís Roberto) pelos momentos felizes de companheirismo e união, respeitando minhas ausências e me incentivando nas dificuldades durante esses dois anos. Vocês conseguiram tornar tudo mais simples.

Aos meus pais (Walderi e Fatima) que me ensinaram a valorizar a educação e o aprendizado para me tornar uma pessoa melhor e a nunca desistir dos meus sonhos. O apoio de vocês fez toda a diferença.

Aos meus irmãos (Alexandre, Júnior e Bruno) e as amigas (Silvia Patrícia, Tatiana e Vera Lúcia) que torceram para que tudo desse certo desde o início do projeto e me motivaram nos momentos difíceis.

Ao meu orientador prof. Carlos Milani pelo seu constante apoio em todas as etapas do projeto, sua paciência e dedicação em fazer com que tudo desse certo e sua compreensão com os meus problemas de saúde. Você se tornou um grande exemplo para minha vida acadêmica. Muito obrigada por estar ao meu lado nessa jornada.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Programa de Suporte à Pós-graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), pelos dois anos de bolsa e apoio indispensáveis na condução da pesquisa.

A toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) pela atenção dedicada.

Às colegas de bolsa de estudos Roberta Lopes e Tássia Camila Carvalho, parceiras dessa jornada. Nossa convivência e amizade me ajudaram a superar minhas incertezas.

Aos colegas de turma Davidson Pereira Freitas e Janete Romeiro, a companhia de vocês, as trocas de ideias durante as aulas e as dúvidas compartilhadas contribuíram para este momento.

Aos meus entrevistados pelo tempo disponibilizado para a realização das entrevistas e por me ajudarem a compreender o cenário da comunicação social brasileira.

## RESUMO

Esta dissertação, desenvolvida no mestrado em Administração da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), tem por objetivo geral avaliar se e em que medida as sugestões e formulações dos relatórios publicados pela UNESCO em 2011 influenciaram o debate nacional no processo de reforma da comunicação social brasileira. Para atingir este objetivo, é feita uma revisão de literatura sobre os dois eixos centrais da dissertação: o conceito de cooperação internacional e o de transferência de políticas públicas. Além disso, são apresentados os resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas com informantes-chave atuantes na área pesquisada. A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro é feita uma análise da problemática da comunicação social no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, através das seguintes questões: a trajetória dos meios de comunicação, o papel da cooperação internacional neste setor, o cenário atual da comunicação social brasileira e o debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira. No segundo capítulo, explicamos o nosso referencial teórico (cooperação internacional e transferência de políticas públicas) e apresentamos a matriz de análise para o estudo empírico. No terceiro capítulo, debatemos o estudo de caso sobre a influência da UNESCO nas políticas públicas brasileiras de comunicação social através das seguintes fontes: os três estudos oficiais da Organização, o quadro demonstrativo do cenário da radiodifusão nos dez países pesquisados e a sistematização dos resultados das entrevistas semiestruturadas. A conclusão fecha a dissertação com um conjunto de elementos que consideramos relevantes para aportar uma resposta à pergunta de partida e para a identificação de novas agendas de pesquisa. Dessa forma, concluímos que, apesar de complexo e contraditório, o papel da comunicação social brasileira precisa ser revisto e reformulado no país.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional, Organizações Internacionais (UNESCO), Transferência de Políticas Públicas (*Policy Transfer*), Reforma da Radiodifusão, Meios de comunicação social no Brasil.

## **ABSTRACT**

This dissertation was developed within a Master's program on Management at the Grande Rio University (UNIGRANRIO), and its main general purpose is, to assess if and how the policy recommendations made by UNESCO in 2011, influenced the national debate on the reform of the Brazilian social communication system. In order to reach this objective, the dissertation reviewed two main concepts in the academic literature: international cooperation and policy transfer. Moreover, it presents the results of semistructured interviews undertaken with key informers who are actively-working in the field. The text that follows is structured into three chapters: in the first chapter, we analyze the links between social communication and international cooperation for development through the following issues: the field of the communication mass media, the role of the international cooperation in this area, the present context of the Brazilian social communication sector and the debate about reform in Brazilian broadcasting. In the second chapter, we introduce our theoretical references - international cooperation and policy transfer - and the analytical framework used for the empirical study. The third chapter presents the case study on UNESCO's influence on Brazilian public policies of social communication based on the following sources: the three official studies published by the Organization, a presentation of the broadcasting context in ten countries, and the systematization of the results of the interviews that we have undertaken. The conclusion shows a set of elements which were considered relevant to answer our primary research question, and points out new issues for the research agenda. Therefore, although the role of the Brazilian social communication is complex and contradictory, there is no doubt that its role must be reformed and improved.

**Keywords:** International Cooperation, International Organizations (UNESCO), Policy Transfer, Broadcasting reform, Communication and media in Brazil.



## SUMÁRIO

|                                                                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| LISTA DE FIGURAS.....                                                                                                                    | 10        |
| LISTA DE TABELAS.....                                                                                                                    | 11        |
| LISTA DE QUADROS.....                                                                                                                    | 12        |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....                                                                                                      | 13        |
| INTRODUÇÃO.....                                                                                                                          | 16        |
| <b>1 A PROBLEMÁTICA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....</b>                           | <b>32</b> |
| 1.1 Breve trajetória dos meios de comunicação no Brasil – até os anos 1980.....                                                          | 32        |
| 1.2 O cenário atual da comunicação social brasileira.....                                                                                | 46        |
| 1.3 O debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira.....                                                                             | 53        |
| 1.4 O papel da cooperação internacional no campo da comunicação social brasileira.....                                                   | 60        |
| 1.5 Questões derivadas dos aspectos contextuais e históricos.....                                                                        | 69        |
| <b>2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>                                                             | <b>70</b> |
| 2.1 Cooperação Internacional: conceitos e formas.....                                                                                    | 70        |
| 2.1.1 Cooperação internacional para o desenvolvimento e Organizações Internacionais: o papel da UNESCO na cooperação com o Brasil.....   | 76        |
| 2.1.2 Cooperações Internacional para o Desenvolvimento e difusão de agendas de políticas públicas.....                                   | 79        |
| 2.2 O debate conceitual sobre transferência de políticas públicas (“ <i>policy transfer</i> ”).....                                      | 83        |
| 2.3 Questões derivadas da análise dos conceitos de cooperação internacional e transferência de políticas ( <i>policy transfer</i> )..... | 93        |
| 2.4 Procedimentos metodológicos e matriz de análise para o estudo de caso.....                                                           | 94        |

|                                                                                                                                            |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>3 A INFLUÊNCIA DA UNESCO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....</b>                                              | <b>100</b>     |
| <b>3.1 Apresentação dos três relatórios preparados pela UNESCO.....</b>                                                                    | <b>100</b>     |
| 3.1.1 <i>Texto 1 - O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: Uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros.....</i> | <i>100</i>     |
| 3.1.2 <i>Texto 2 - Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão.....</i>                                                             | <i>103</i>     |
| 3.1.3 <i>Texto 3 - A importância da auto-regulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.....</i>                               | <i>104</i>     |
| 3.1.4 <i>Quadro demonstrativo do cenário da radiodifusão dos dez países pesquisados pela UNESCO.....</i>                                   | <i>106</i>     |
| <b>3.2 Principais conclusões dos consultores da UNESCO.....</b>                                                                            | <b>124</b>     |
| <b>3.3 Recomendações dos consultores da UNESCO para o Brasil.....</b>                                                                      | <b>134</b>     |
| <b>3.4 Sistematização dos resultados da pesquisa de campo por temas.....</b>                                                               | <b>138</b>     |
| 3.4.1 <i>Participação da UNESCO no Brasil.....</i>                                                                                         | <i>138</i>     |
| 3.4.2 <i>Percepções do governo brasileiro.....</i>                                                                                         | <i>143</i>     |
| 3.4.3 <i>Reforma da Radiodifusão brasileira.....</i>                                                                                       | <i>147</i>     |
| 3.4.4 <i>Transferência de Políticas Públicas.....</i>                                                                                      | <i>161</i>     |
| <b>3.5 Considerações finais sobre a reforma da radiodifusão brasileira.....</b>                                                            | <b>164</b>     |
| <br><b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                       | <br><b>169</b> |
| <br><b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>                                                                                                 | <br><b>179</b> |
| <br><b>APÊNDICES.....</b>                                                                                                                  | <br><b>178</b> |
| <br><b>APÊNDICE A DEPOIMENTO DO ENTREVISTADO 6 SOBRE SUA EXPERIÊNCIA NO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES.....</b>                               | <br><b>192</b> |
| <b>APÊNDICE B RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS G1, G2, G3, G4, G5 e G6.....</b>                                     | <b>196</b>     |
| <b>APÊNDICE C ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....</b>                                                                           | <b>198</b>     |

## **LISTA DE FIGURAS**

|                 |                                                            |           |
|-----------------|------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Figura 1</b> | <b>Lição de Desenho para Transferência coercitiva.....</b> | <b>87</b> |
|-----------------|------------------------------------------------------------|-----------|

## **LISTA DE TABELAS**

|                 |                                                                                                    |           |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Tabela 1</b> | <b>Relação dos dez maiores jornais do Brasil de circulação paga em 2011.....</b>                   | <b>51</b> |
| <b>Tabela 2</b> | <b>Perfil de vendas dos jornais diários por ano (%)......</b>                                      | <b>51</b> |
| <b>Tabela 3</b> | <b>Leitura online dos jornais.....</b>                                                             | <b>52</b> |
| <b>Tabela 4</b> | <b>Relação de Conferências patrocinadas pela ONU/ano, sede e número de participantes.,,,,.....</b> | <b>79</b> |

## **LISTA DE QUADROS**

|                 |                                                                                                        |            |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Quadro 1</b> | <b>Televisão no Brasil.....</b>                                                                        | <b>52</b>  |
| <b>Quadro 2</b> | <b>Emissoras de rádio no Brasil.....</b>                                                               | <b>52</b>  |
| <b>Quadro 3</b> | <b>Três modos de transferência de política.....</b>                                                    | <b>87</b>  |
| <b>Quadro 4</b> | <b>Matriz de Análise.....</b>                                                                          | <b>94</b>  |
| <b>Quadro 5</b> | <b>Resumo com as principais informações dos países analisados pela UNESCO.....</b>                     | <b>121</b> |
| <b>Quadro 6</b> | <b>Resumo com as principais informações sobre o cenário brasileiro.....</b>                            | <b>132</b> |
| <b>Quadro 7</b> | <b>Lista com as principais leis e decretos sobre a comunicação social e a imprensa brasileira.....</b> | <b>132</b> |
| <b>Quadro 8</b> | <b>Percepção dos entrevistados sobre a atuação da UNESCO.....</b>                                      | <b>174</b> |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |                                                                                                  |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABC      | Agência Brasileira de Cooperação                                                                 |
| ABERT    | Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão                                          |
| ABI      | Associação Brasileira de Imprensa                                                                |
| AI-5     | Ato Institucional nº 5                                                                           |
| Anatel   | Agência Nacional de Telecomunicações                                                             |
| ANCINE   | Agência Nacional do Cinema                                                                       |
| ANJ      | Associação Nacional de Jornais                                                                   |
| ANVISA   | Agência Nacional de Vigilância Sanitária                                                         |
| ARD      | Grupo de Trabalho das Organizações Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha     |
| ASA      | <i>Advertising Standards Authority</i> - Autoridade de Padrões de Publicidade (Reino Unido)      |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento                                                                |
| BBC      | Corporação Britânica de Radiodifusão                                                             |
| BID      | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                                          |
| BRICS    | Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul                                 |
| CAD/OCDE | Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos |
| CADE     | Conselho Administrativo de Defesa Econômica                                                      |
| CBC      | Canadian Broadcasting Corporation                                                                |
| CBSC     | Conselho Canadense de Padrões de Radiodifusão                                                    |
| CBT      | Código Brasileiro de Telecomunicações                                                            |
| CEO      | <i>Chief Executive Officer</i>                                                                   |
| CID      | Cooperação Internacional para o Desenvolvimento                                                  |
| CMA      | Lei de Comunicações e Multimídia                                                                 |
| CMSI     | Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação                                                   |
| CNTV     | Conselho Nacional de Televisão                                                                   |
| CNS      | Cooperação Norte-Sul                                                                             |
| COAN     | Comitê Organizador de “alto nível”                                                               |
| CONAR    | Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária                                            |
| CONFECOM | Conferência Nacional de Comunicação                                                              |

|          |                                                                                                                                                 |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CPI      | Comissão Parlamentar de Inquérito                                                                                                               |
| CRTC     | Comissão de Radiotevisão e Telecomunicações do Canadá                                                                                           |
| CSA      | Conselho Superior do Audiovisual                                                                                                                |
| CSS      | Cooperação Sul-Sul                                                                                                                              |
| CT       | Cooperação Técnica                                                                                                                              |
| CTPD     | Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento                                                                                              |
| DIP      | Departamento de Imprensa e Propaganda                                                                                                           |
| ECA      | Estatuto da Criança e do Adolescente                                                                                                            |
| Embratel | Empresa Brasileira de Telecomunicações                                                                                                          |
| EXN      | Execução Nacional                                                                                                                               |
| FCC      | <i>Federal Communications Commission</i> - Comissão Federal de Comunicações (Estados Unidos)                                                    |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                                                                                                                       |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional                                                                                                                   |
| FSER     | Fundo de Apoio à Expressão por Rádio                                                                                                            |
| GWB      | <i>Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen</i> - Lei Alemã de Controle de Fusão e Concorrência                                                   |
| HDTV     | Capacidade de transmissão em alta definição                                                                                                     |
| HIV      | Vírus do Imunodeficiência Humana                                                                                                                |
| ICASA    | Autoridade Independente de Comunicações da África do Sul                                                                                        |
| INGOS    | Organizações não-governamentais internacionais                                                                                                  |
| ITN      | <i>Independent Television News</i> - Televisão Independente de Notícias                                                                         |
| ITV      | Autoridade Independente de Televisão                                                                                                            |
| JICA     | Agência de Cooperação Internacional do Japão                                                                                                    |
| JBC      | Comissão Jamaicana de Radiodifusão                                                                                                              |
| KEK      | Comissão de Concentração na Mídia ( <i>Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich</i> )                                       |
| LGT      | Lei Geral de Telecomunicações                                                                                                                   |
| LRG NW   | North-Rhine Westphalia ( <i>Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen</i> ) - Lei de Radiodifusão para o Estado de North-Rhine Westphalia |
| MCMC     | Comissão de Comunicações e Multimídia da Malásia                                                                                                |
| MDDA     | Agência para o Desenvolvimento da Mídia e                                                                                                       |

|           |                                                                               |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|
|           | Diversidade da África do Sul                                                  |
| MINICOM   | Ministério das Comunicações                                                   |
| MNA       | Movimento dos Países Não-Alinhados                                            |
| NDR       | <i>Norddeutscher Rundfunk</i> - Radiodifusão da Alemanha do Norte             |
| NOMIC     | Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação                             |
| OCDE      | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico                     |
| OFCOM     | <i>Office of Communications</i> - Departamento de Comunicação (Reino Unido)   |
| ONGs      | Organizações não Governamentais                                               |
| ONU       | Organização das Nações Unidas                                                 |
| PEBS      | Transmissões Eleitorais dos Partidos                                          |
| PFDC      | Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão                                  |
| PNUD      | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                             |
| PNUMA     | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente                               |
| PSB       | Emissoras de Serviço Público                                                  |
| Radiobrás | Empresa Brasileira de Comunicação                                             |
| RTM       | Rádio e Televisão Malaia                                                      |
| SABC      | Corporação Sul Africana de Radiodifusão                                       |
| SBTVD-T   | Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre                             |
| SeaC      | Serviço de Acesso Condicionado                                                |
| SECOM     | Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República                  |
| TELESUR   | Televisión del Sur (rede de televisão latino-americana com sede na Venezuela) |
| TIC       | Tecnologias de Informação e Comunicação                                       |
| UBO       | Escritório da UNESCO em Brasília                                              |
| UIT       | União Internacional de Telecomunicações                                       |
| UNESCO    | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura              |



## INTRODUÇÃO

Durante o século XX, a repercussão e a importância da comunicação aumentaram mundialmente e de forma significativa para a sociedade em geral, passando a exercer influência ainda maior principalmente com o advento da globalização. Nesse processo, a comunicação passou a ser um de seus principais instrumentos para proporcionar integração, mas também fragmentação, da economia e da política. Além disso, na transição para o século XXI, o surgimento e desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e das redes sociais alavancaram o papel da comunicação nos processos de integração política, social e econômica, sendo as TIC objeto de pesquisa de vários autores. Dentre eles podemos citar Hanson (2008) com seus estudos sobre a dinâmica dos setores relacionados às TIC e como eles influenciam o desenvolvimento econômico das nações e Talalay, Farrand e Tooze (1997), que consideram que as TIC são grandes forças intervenientes nas mudanças que envolvem os atores e a política na economia global.

A comunicação tem na sociedade moderna um enorme poder como agente influenciador na tomada de decisão. A comunicação (mídia impressa, televisão, rádio, Internet, redes sociais, etc.) pode influenciar hábitos e atitudes comportamentais, no plano individual e coletivo. Essa faz com que, atualmente, a economia política da comunicação de vários países desenvolvidos e em desenvolvimento envolva questões de quem controla e regula as informações e os canais de comunicação e como o processo de intercâmbio de informação está estruturado e organizado. A dificuldade de acesso aos meios de comunicação - ou a ausência de um envolvimento direto com eles - pode ser um produto da pobreza e da educação de má qualidade. Também pode ser causado ou agravado por desigualdades econômicas e divisões sociais (diferenças de idiomas, etnias ou contextos urbanos e rurais). Seja qual for o motivo, essa limitação evidente contribui para que o ambiente de mídia seja, ao mesmo tempo, fundamental ao desenvolvimento democrático e, paradoxalmente, um obstáculo à liberdade e aos direitos dos indivíduos na sociedade.

A fim de buscar informações sobre o cenário da comunicação social em um país em desenvolvimento, esta dissertação, intitulada “Cooperação internacional e transferência de políticas públicas no campo da comunicação social: o papel da

UNESCO na reforma da radiodifusão do Brasil”, será focada na reforma da comunicação social. Em termos institucionais e acadêmicos, a pesquisa fez parte do projeto “Globalização e organizações públicas: novos arranjos institucionais face às demandas de participação de redes de sociedade civil em foros internacionais e de política externa”, coordenado pelo professor Carlos R. S. Milani, meu orientador junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES), mais particularmente no âmbito do Programa de Suporte à Pós-graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), entre 2011 e 2013.

Para auxiliar no desenvolvimento desta dissertação, estudamos a participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) no Brasil, focando sua ação por meio da cooperação internacional, e por meio da análise de três relatórios produzidos por consultores internacionais convidados pela instituição, lançados em fevereiro de 2011:

- *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros.*
- *Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão.*
- *A importância da auto-regulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.*

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar em que medida as sugestões e formulações dos relatórios publicados pela UNESCO em 2011 influenciaram o debate nacional no processo de reforma da comunicação social brasileira. Para alcançar este objetivo geral, definimos os seguintes objetivos intermediários: 1) Verificar o que existe na Constituição brasileira relacionado ao sistema de comunicação social que demande de alguma reforma e adaptação na opinião dos principais estudiosos sobre o tema; 2) Identificar quais seriam as estratégias de cooperação internacional no campo da comunicação social, mais particularmente no caso do Brasil; 3) Analisar o impacto dos relatórios da UNESCO no debate sobre a comunicação social no Brasil. Com base nos objetivos citados, estabelecemos a seguinte pergunta central de pesquisa: ***Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social do Brasil?***

Para a realização de nossa pesquisa, consultamos uma ampla bibliografia a respeito da história dos meios de comunicação no Brasil, o debate sobre a reforma da comunicação no país, a cooperação internacional para o desenvolvimento, o debate teórico sobre *policy transfer* e o papel do Brasil nesse contexto. Precisamos destacar

que o tema central da pesquisa é o conjunto de relações de influência da UNESCO sobre as políticas públicas no Brasil, focando do caso de debate sobre a reforma das políticas públicas de comunicação social. Enfim devemos ressaltar que nesta dissertação não discutiremos o tema da regulação da Internet, já que os relatórios da UNESCO só englobam os meios de comunicação de massa (jornal, rádio e televisão).

### **1.1 Breve relato sobre a UNESCO no Brasil**

A UNESCO foi fundada em 16 de novembro de 1945 com o fim da Segunda Guerra Mundial. A sede da organização fica em Paris e sua missão consiste em: “contribuir para a construção de uma cultura da paz, para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o diálogo intercultural, por meio da educação, das ciências, da cultura e da comunicação e informação” (UNESCO, 2009)<sup>1</sup>. Além disso, as ações de cooperação intelectual da organização procuram auxiliar o desenvolvimento mundial e servir de subsídio a seus Estados-membros, que são atualmente 193, na resolução dos conflitos internos das suas sociedades. Devemos lembrar que no setor da comunicação e informação, objeto da nossa pesquisa, na Conferência Geral da UNESCO realizada em Paris (novembro de 1978) foi sancionada a "Declaração sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa para o Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional para a Promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e o Incitamento à Guerra" que destacava em seu Artigo Sexto:

A instauração de um novo equilíbrio e de uma melhor reciprocidade na circulação da informação, condição favorável para o sucesso de uma paz justa e durável e para a independência econômica e política dos países em desenvolvimento, exige que sejam corrigidas as desigualdades na circulação da informação com destino aos países em desenvolvimento, procedente deles, ou em algum desses países. Para tal fim é essencial que os meios de comunicação de massas desses países disponham as condições e os meios necessários para fortalecer-

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001887/188700por.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

se, estendendo-se a cooperação entre si e com os meios de comunicação de massa dos países desenvolvidos (UNESCO, 1978)<sup>2</sup>.

Segundo Lima (2008)<sup>3</sup>, o artigo acima foi o pontapé inicial para o debate sobre os fluxos internacionais de informação, popularmente conhecido como NOMIC (Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação). Para o autor a UNESCO, no final da década de 1960, foi responsável por iniciar este debate em torno do papel da comunicação no eixo Norte-Sul como sendo uma via de mão única, no sentido de condicionar os países em desenvolvimento a serem receptores das informações produzidas exclusivamente no território das grandes potências mundiais. Contudo, devemos esclarecer que este processo foi influenciado diretamente pela Declaração de 1978 e a pela divulgação do Relatório McBride – "Um Mundo e Muitas Vozes" – em 1980. Para Lima:

O Relatório McBride foi o primeiro documento oficial de um organismo multilateral que não só reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicações, mas apresentava possíveis estratégias para reverter à situação. Em consequência, uma série de conferências regionais sobre políticas culturais e políticas nacionais de comunicação, sob o patrocínio da UNESCO, foi realizada em várias partes do mundo, inclusive na América Latina (LIMA, 2008, p. 2).

Com isso, fica claro o apoio da UNESCO à NOMIC desde seu início e que com o seu fim, a Organização passou a substituir seu papel na agenda política e, aos poucos, remodelar seus debates para promover temas ligados as suas áreas de atuação (educação, ciências naturais, humanas e sociais, cultura, desenvolvimento de rádios comunitárias e programas no campo da informação), como lembra Melo (2005).

Ao verificarmos a atuação da UNESCO nos seus Estados-membros podemos constatar a preocupação que a instituição, mesmo doando pouco fundos financeiros, deve manter um bom relacionamento com o país beneficiário para que sua cooperação técnica e intelectual seja realmente eficaz. Nesse sentido, para a UNESCO é preciso: identificar se o país beneficiário realmente necessita de cooperação; saber se a ajuda externa vai contribuir para o desenvolvimento social da população do país beneficiário e

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec78.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

<sup>3</sup> Disponível em:

<[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia\\_e\\_relancada\\_30\\_anos\\_depois](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia_e_relancada_30_anos_depois)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

diminuição da pobreza; identificar qual é o perfil da ajuda externa (tipo e quantidade) eficaz para que a ação atinja o resultado esperado.

Todas as questões citadas acima demonstram como é importante que o doador, seja um país ou uma organização internacional, tenha algum conhecimento sobre o país beneficiário e entenda detalhadamente a realidade desse país e os anseios da sua população. Nem sempre a empiria, no entanto, comprova essa necessidade normativa, como aponta Milani (2012) ao analisar os aprendizados da história da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Aqui no Brasil a representação da UNESCO foi inaugurada em 1964 e seu escritório – localizado em Brasília – começou suas atividades em 1972 com o objetivo de ajudar as autoridades brasileiras, a sociedade civil e a iniciativa privada a garantir uma educação de qualidade para todos e incentivar o desenvolvimento humano e social. Esse foi o propósito oficial que justificou a sua instalação no Brasil em plena ditadura militar.

No que se refere às áreas de atuação da UNESCO é importante destacar que, no campo da Educação, a Organização tem como regra fazer com que seus Estados-membros consigam alcançar as metas do Educação para Todos<sup>4</sup> através da realização de projetos em prol da consolidação das estruturas dos países envolvidos e do monitoramento de especialistas durante a execução das políticas nacionais de educação. Já no setor das Ciências Naturais destacamos o debate sobre o desenvolvimento científico e tecnológico<sup>5</sup> que procura realizar uma transformação social através da conscientização das sociedades locais sobre a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Com relação ao setor das Ciências Humanas e Sociais, a organização procura disseminar conhecimento e aumentar a cooperação intelectual auxiliando as mudanças necessárias para se estabelecer um ambiente onde os valores como justiça, liberdade e dignidade humana sejam contemplados.<sup>6</sup> Para favorecer a

---

<sup>4</sup> Projeto lançado na Conferência das Nações Unidas, intitulada, “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990” que teve como principal destaque a afirmação de todas as nações mundiais de que “toda pessoa tem direito à educação” (UNESCO, 1998).

<sup>5</sup> Os debates dessa temática são realizados no Brasil por meio das convenções internacionais, programas intergovernamentais e acordos de cooperação nas áreas de formulação e implementação de políticas de ciência e tecnologia, educação científica, avaliação e gestão dos recursos hídricos, educação ambiental e consolidação de Reservas da Biosfera e Sítios do Patrimônio Mundiais (UNESCO, 2012).

<sup>6</sup> Podemos dizer que no Brasil estes valores estão englobados nos debates sobre inclusão social, redução da pobreza e das desigualdades, juventude e prevenção da violência, por meio de programas, projetos e parcerias com o governo federal, estados e municípios. (UNESCO, 2012).

Cultura a UNESCO cria e divulga instrumentos normativos no âmbito cultural e valoriza ações para conservação do patrimônio cultural e ao diálogo entre as culturas e as civilizações<sup>7</sup>. Já o setor de Comunicação e Informação, objeto de estudo da nossa dissertação, procura incentivar a liberdade de expressão e de imprensa e, o direito a informação; encorajar o crescimento dos meios de comunicação livres, plurais e independentes; e apoiar o fácil alcance a informação através das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Dessa forma, a atuação da UNESCO no Brasil anuncia e promete conceder nas áreas de seu mandato cooperação técnica qualificada à altura das exigências do país e de acordo com os critérios que a Organização utiliza nos seus Estados-membros. O fortalecimento da presença da Organização no país ocorreu pelo fato das autoridades brasileiras acreditarem e apoiarem importantes projetos para o desenvolvimento do país. Segundo Vicent Defourny<sup>8</sup>:

O modelo de cooperação internacional defendido pelo Brasil direciona-se, em boa medida, a projetos capazes de fornecer assistência de qualidade aos parceiros governamentais e não-governamentais nas áreas de especialização da UNESCO, agregando valor aos programas e contribuindo para o desenvolvimento nacional. O Brasil evoluiu muito nos últimos anos. Hoje dispõe de recursos financeiros e humanos de alto nível, e também financeiros que potencializam e ampliam a cooperação internacional. Nessa direção, as cátedras<sup>9</sup> podem desempenhar papel de destaque (UNESCO, 2008, p. 7).

Aos poucos, as atividades da Representação da UNESCO no Brasil foram se ampliando, multiplicando-se as articulações e convênios de cooperação técnica, tanto com o governo como com a sociedade civil. A importância dessas ações resultou no fato de o Escritório da UNESCO em Brasília (UBO) ter-se tornado um de seus principais escritórios no mundo. Analisando o trabalho da UNESCO no Brasil, ficam claros os

---

<sup>7</sup> No Brasil, a UNESCO tem atuado em cooperação com as autoridades e instituições nacionais em diversas iniciativas para a preservação do patrimônio cultural, seja no apoio à preservação do Patrimônio Mundial e no fortalecimento dos museus, bem como na salvaguarda do rico patrimônio imaterial brasileiro. Além de assegurar a diversidade cultural do país e apoiar políticas culturais nas áreas do artesanato, das indústrias culturais e do turismo cultural, entre outras. (UNESCO, 2012).

<sup>8</sup> Representante da UNESCO no Brasil entre maio de 2006 e dezembro de 2011.

<sup>9</sup> As cátedras são instâncias de produção e difusão de conhecimento nas áreas de mandato da UNESCO e, assim, elas podem contribuir de forma significativa para ampliar a relevância das prioridades estabelecidas para o país (UNESCO, 2008, p. 7).

prós da atuação do sistema das Nações Unidas nas atividades operacionais para o desenvolvimento estabelecidos por Corrêa (2010) em seu livro sobre Cooperação Internacional, a saber: legitimidade para a proposição de agendas e compromissos globais; amplitude de mandatos e de áreas de atuação; rede de escritórios em todos os continentes; acervo acumulado de conhecimentos gerados em diferentes contextos geográficos, econômicos, sociais e culturais; capacidade de se adaptar às realidades culturais e sociais dos países beneficiários (CORRÊA, 2010). Todos esses fatores nos levaram a escolher a UNESCO como Organização foco da nossa análise.

## **1.2 A Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC)**

Podemos dizer que a NOMIC foi um projeto internacional apoiado desde início pela UNESCO e formulado durante os debates da “Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação”<sup>10</sup> em 1977. É importante destacar que o cenário internacional da época apresentava grandes desigualdades entre os fluxos de informação das relações Norte-Sul, onde a América Latina clamava pela descolonização da informação e a retirada do entretenimento do limbo da alienação. Era considerado fundamental que fossem criadas soluções alternativas para sanar a falta de informação atualizada sobre os acontecimentos locais e internacionais e, assim, o fim da dominação cultural estrangeira. Neste momento, via-se que era essencial que os agentes responsáveis pela transmissão dessa informação fossem os próprios países em desenvolvimento. Além de florescer a nova forma da América Latina se posicionar perante as grandes potências mundiais através da mudança de sua visão de mundo. Este período pode ser considerado como o começo do debate sobre a necessidade da democratização da informação e da luta contra as desigualdades nos fóruns internacionais propostos pelos países desenvolvidos (BERGER, 2008). Contudo, passados mais de trinta anos da sua divulgação, muitas das metas prioritárias da NOMIC permanecem atuais nos dias de hoje. Por isso, consideramos que os conceitos

---

<sup>10</sup> Foi a partir da Declaração de San José e da resolução nº 100 da 19ª Conferência-geral da UNESCO, em Nairobi que saiu a base para o início dos trabalhos da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Ela teria a missão de fazer um exame geral dos problemas relativos à Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) e foi presidida por Sean McBride. Por isso, esta comissão passou a ser chamada “Comissão McBride” (REBOUÇAS, 2003, p. 9).

trazidos pela NOMIC ainda devem ser igualmente analisados à luz da economia política, das políticas públicas e, evidentemente, dos estudos organizacionais e da administração.

Segundo Brittes:

A principal questão, à época do aparecimento da NOMIC, era a denúncia do desequilíbrio informativo no mundo, principalmente entre países ricos e pobres, então reconhecidos como Primeiro e Terceiro Mundo. Uma desordem, justificada pela racionalidade mercadológica conferida aos meios de comunicação sociais, a seus conteúdos e a suas formas de gestão, sustentava idêntica distribuição de recursos econômicos. A solução proposta e aceita pelos Países Não alinhados seria a adoção de políticas públicas de comunicação, imbuídas do propósito de democratizar a totalidade do processo comunicativo, abrindo uma via de possibilidades para a superação das demais carências socioeconômicas (BRITTES, 2008, p. 3).

Além do importante apoio da UNESCO, podemos dizer que a NOMIC teve como principal elemento fundador o movimento dos Países Não-Alinhados (MNA), cujo pontapé inicial fora dado em 1955 em Bandung, na Indonésia (BRENER, 1987). Vale destacar, nesse momento, que a “Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação” (1977-1979) coordenada pela UNESCO teve como resultado o que se tornaria seu principal projeto, o “Relatório MacBride”. Somente após três anos de pesquisas maciças e análises complexas, o mundo passou a conhecê-lo. Isso aconteceu em 12 de maio de 1980 através da apresentação realizada por Amadour-Mahtar M’Bow (diretor-geral da UNESCO) e aprovada por consenso na 21ª Conferência Geral da UNESCO em Belgrado. A equipe do Relatório MacBride era composta pelo então presidente da “Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação”, Sean MacBride<sup>11</sup>, e um grupo de 15 especialistas<sup>12</sup> que possuíam experiência em atividades relacionadas à comunicação internacional e

---

<sup>11</sup> Nobel da Paz de 1974. Liderou uma pesquisa de abrangência mundial que diagnosticou um extremo desequilíbrio dos fluxos informativos, fortalecendo a miséria dos países, então denominados do Terceiro Mundo, pois que refletia e legitimava as desigualdades econômicas entre as nações. O resultado ficou conhecido como Relatório MacBride (BRITTES, 2008, p. 2).

<sup>12</sup> Os 16 membros da Comissão foram, além do irlandês Sean MacBride, seu presidente: Elie Abel (Estados Unidos). Humbert Beuve-Méry (França), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Márquez (Colômbia), Sergei Losev (União Soviética), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão). Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan Osolnik (Iugoslávia), Gamal El Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Países Baixos), Juan Somavia (Chile). Boobli George Verghese (Índia) e Betty Zimmerman (Canadá) (ALMEIDA, 1980, p. 9-10).



nacional, selecionados diretamente pelos ativistas de mídia, jornalistas, acadêmicos e gestores de mídia. E entre eles podemos salientar dois latino-americanos: o colombiano Gabriel Garcia Márquez e o chileno Juan Somavia. Popularmente conhecido como "Um Mundo e Muitas Vozes", o Relatório MacBride tinha como objetivo divulgar uma pesquisa aprofundada sobre os problemas da comunicação de massa e da imprensa internacional mundial nos diferentes tipos de sociedade e apresentar uma nova proposta para restabelecer a ordem comunicacional a fim de solucionar os problemas vigentes e servir de base para a consolidação da paz e do desenvolvimento humano. Também logrou identificar e esclarecer os problemas da estrutura da NOMIC apresentando soluções para os mesmos (MELO, 2005). Para Ramos (2005) após a apresentação do Relatório MacBride houve uma ruptura que gerou o fim da Comissão. Segundo Ramos (2005), o relatório foi:

Um vasto, denso e instigante documento, ainda que contraditório em muitos pontos por conta da heterogeneidade político-ideológico dos membros da comissão de alto nível que o escreveu, o Relatório MacBride, como também ficou conhecido, é até hoje o mais completo relato já produzido sobre a importância da comunicação na contemporaneidade. Lamentavelmente, ele sucumbiria, como sucumbiu a própria UNESCO no tocante às questões de comunicação, ao cerco imposto pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, cujos governantes, Ronald Reagan e Margareth Thatcher, no início da década de 80, comandaram a retirada de seus países daquele órgão das Nações Unidas (RAMOS, 2005, p. 246).

Devemos ressaltar que durante a elaboração do projeto a comissão organizadora detectou quatro questões frequentes que impactavam gravemente as sociedades mundiais, são elas: 1) a concentração da mídia; 2) a comercialização da informação; 3) o acesso desigual à informação e à comunicação; 4) a enorme diferença dos fluxos de informação entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. Dentre todas as propostas sugeridas no documento, estavam o incentivo para a realização de uma maior democratização da comunicação e o fortalecimento das mídias nacionais com o objetivo de diminuir ou acabar com a dependência de fontes externas. Como já era de se imaginar, mesmo contando com o apoio de alguns países e instituições internacionais, o documento sofreu fortes retaliações dos EUA e do Reino Unido que o consideraram uma afronta direta à liberdade de imprensa e à doutrina do livre-fluxo de informações.

Para demonstrar sua enorme repulsa e descontentamento para todas as nações ambos resolveram sair da UNESCO e suspenderam suas contribuições para a organização. Após isto, o Reino Unido só retornou para a organização em 1997 e os EUA, em 2003. Isso ocorreu devido a sua extrema relevância e ao imenso impacto que a divulgação do Relatório teve logo no seu lançamento. Além dos EUA e do Reino Unido, várias organizações privadas de mídia se viram ameaçadas por essa nova percepção e começaram a boicotar o documento e a própria NOMIC. Esta forte oposição gerou, gradativamente, o esquecimento do Relatório e o enfraquecimento da NOMIC no cenário global. Posteriormente, sobretudo nos anos 1990, a UNESCO substituiu na sua agenda política da NOMIC, isto é, deixou de falar em uma nova ordem mundial da informação e da comunicação para tratar de liberdade de imprensa (MOREIRA, 2007).

Segundo Melo (1993), as ideias contidas no Relatório MacBride foram recusadas e acarretaram uma grande crise dentro da UNESCO que quase desestabilizou a organização. Para o autor um dos motivos deste impacto negativo foi que tudo aconteceu exatamente no auge da Guerra Fria, o que fez com as potências ocidentais pedissem sua sentença de morte. Esta questão fica clara ao analisarmos os 11 princípios da NOMIC<sup>13</sup>, que são: 1) Eliminação dos desequilíbrios e desigualdades que caracterizam a situação vigente; 2) Eliminação dos efeitos negativos de determinados monopólios, públicos ou privados, e das excessivas concentrações; 3) Remover os obstáculos internos e externos para um livre fluxo e uma mais ampla e equilibrada disseminação de informações e ideias; 4) Pluralidade de fontes e canais de informação; 5) Liberdade de imprensa e de informação; 6) Liberdade para os jornalistas e todos os profissionais, nos meios de comunicação, uma liberdade inseparável da responsabilidade; 7) Preparação dos países em desenvolvimento para atingir melhoras em suas próprias situações, sobretudo no que diz respeito a aquisição de equipamentos, a capacitação profissional, a recuperação da infraestrutura, além de tornar seus meios de informação e comunicação sintonizados com suas próprias necessidades e aspirações; 8) Compromisso sincero dos países desenvolvidos para ajudá-los a alcançar ditos objetivos; 9) Respeito à identidade cultural de cada povo e ao direito de cada nação para informar o público internacional sobre os interesses, aspirações e respectivos valores sociais e culturais; 10) Respeito ao direito de todos os povos de participar do intercâmbio internacional de informações, com base na igualdade, na justiça e benefício mútuo; 11) Respeito ao direito

---

<sup>13</sup> Consolidados na Resolução de Belgrado e aprovados na 32ª. Assembléia Geral da UNESCO (novembro de 1980).

da coletividade, assim como dos grupos étnicos e sociais, de ter acesso a fontes de informação e de participar ativamente nos fluxos de comunicação (MELO, 1993<sup>14</sup>). Eles demonstram a grande importância da sua implementação nas políticas de comunicação internacional a fim de garantir a verdadeira igualdade ao direito de informação e de comunicação de todas as nações, independente da sua região geográfica ou situação política-social. Apesar disso é interessante percebermos como as informações na época foram deturpadas pelas grandes potências mundiais. Como lembra Rebouças:

O fato de o relatório propor o estabelecimento de um processo de regulação fez com que governo e empresas americanas se sentissem afrontados, já que historicamente se apoiam na Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos para a manutenção da doutrina do *laissez-faire* em termos de comunicações. Mas o principal argumento usado foi à interpretação de que o Relatório McBride feria o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>15</sup> (REBOUÇAS, 2003, p. 10).

Ainda para Rebouças (2003), EUA e a Inglaterra se uniram para alegar que o Relatório MacBride só buscava resolver os problemas dos soviéticos e dos ditadores do Terceiro Mundo. Além de prejudicar o direito a liberdade de opinião e expressão das empresas ligadas aos países desenvolvidos. Esta situação foi extremamente prejudicial na divulgação do relatório e fez com que ele passasse somente a ser utilizado como inspiração para as nações interessadas em aperfeiçoar uma política democrática de comunicações. Este fato comprova a relevância do relatório na inclusão da democratização na pauta dos debates da academia, dos governos e das empresas. Outro marco histórico importante na contextualização de nossa pesquisa, além do relatório MacBride, diz respeito à Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, que apresentaremos brevemente no item seguinte.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.campusred.net/telos/anteriores/num\\_033/opi\\_perspectivas1.html](http://www.campusred.net/telos/anteriores/num_033/opi_perspectivas1.html)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

<sup>15</sup> "Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras" (ONU, 1948 apud REBOUÇAS, 2003).

### 1.1.1 *Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI)*

A fim de compreender a questão da comunicação mundial e desenvolver projetos voltados para a difusão do conhecimento dos países em desenvolvimento no universo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), a ONU junto com a União Internacional de Telecomunicações (UIT) criou a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI). Para tanto, organizou um grande evento dividido em duas etapas (a primeira ocorreu em Genebra na Suíça, de 10 a 12 de dezembro de 2003 e a segunda, de 16 a 18 de novembro de 2005, em Túnis na Tunísia) com o objetivo de reunir representantes de todas as nações do mundo para debater sobre todos os problemas relacionados à comunicação, informação e à sociedade da informação. Devemos ressaltar que a estrutura organizacional da CMSI foi formada por um Comitê Organizador de “alto nível” (COAN) constituído pelos representantes executivos de inúmeros órgãos ou instituições das Nações Unidas. Segundo Silva:

A CMSI procurou abordar vários temas importantes relativos à Sociedade da Informação e consequentemente os reflexos no espaço geográfico. Procurou estabelecer uma visão comum a partir da elaboração de um plano de ação, cujo objetivo é facilitar metas e políticas norteadas ao desenvolvimento da sociedade da informação minimizando as brechas digitais dos lugares. Contudo, para atingir este objetivo, a CMSI reuniu representantes de diferentes segmentos de gestão governamental e do setor privado, da sociedade civil e das ONGs, assim estabeleceu uma dinâmica a fim de beneficiar grande parte da comunidade de forma a ser a mais equilibrada possível e contínua, requerendo uma discussão, em escalas locais regionais e mundiais, para melhor compreender a revolução tecnológica e as suas repercussões sobre a comunidade internacional (SILVA, 2008, p. 109-110).

Nos dois encontros do evento, o governo brasileiro manteve sua postura firme e inalterada ao deixar claro para todos os representantes presentes que o país estava preocupado em formalizar a correta democratização dos meios de comunicação com a difusão de *softwares* livres para todos os seus cidadãos. Vale ressaltar que o Brasil é o primeiro país do mundo implementar nacionalmente o projeto Software Livre, uma rede social - mantida pela Associação Software Livre.org. Esta nova rede social considera que seu principal objetivo é a promoção do uso e do desenvolvimento do software livre

como alternativa de liberdade econômica e tecnológica que busca reunir universidades, empresários, poder público, grupos de usuários, hackers, ONG's e ativistas pela liberdade do conhecimento<sup>16</sup>.

Logo após as conquistas da primeira fase da CMSI, a UNESCO (2005) lançou o relatório denominado “*Towards Knowledge Society*” ou Relatório Mundial da UNESCO “Rumo às Sociedades do Conhecimento”, por considerar esta temática um dos maiores desafios do século XXI. Para isso, a organização busca conscientizar a importância dessas novas sociedades como fonte de desenvolvimento humano e sustentável para todos. De acordo com este relatório as sociedades do conhecimento englobam as seguintes competências: identificar, produzir, processar, transformar, disseminar e usar a informação para construir e aplicar o conhecimento para desenvolvimento humano. Sendo que seu conceito é mais abrangente do que os conceitos de tecnologia e conectividade. Já que para a UNESCO a criação das sociedades do conhecimento busca trazer outras dimensões (mais humanas, segundo a própria Organização) para o processo de globalização, sem esquecer dos direitos humanos. Além disso, considera a exclusão digital como sendo um dos principais fatores da divisão do conhecimento por conseguir selecionar os países que se destacam na qualidade do seu ensino e dos seus centros de pesquisa dos demais que vêm seus grandes cientistas e pesquisadores residirem e desenvolverem seus projetos no exterior. No Relatório Mundial da UNESCO “Rumo às Sociedades do Conhecimento” é relatado o cenário sobre os problemas atuais com a identificação de algumas idéias-chave, tais como: 1) A sociedade do conhecimento não pode simplesmente ser considerada como sociedade da informação, já que o conhecimento não pode ser confundido como uma mera mercadoria; 2) O conhecimento interfere diretamente no crescimento econômico de todos os países do Norte e do Sul. Além de ser fundamental para desenvolvimento humano e sustentável; 3) A expansão das sociedades do conhecimento não pode ser considerada como fonte de renda para o crescimento dos países do Norte, mas sim, como uma grande oportunidade para o desenvolvimento dos países do Sul e dos emergentes; 4) As sociedades do conhecimento não devem ser formatadas seguindo um único padrão. Muito pelo contrário, elas devem ser pluralistas e respeitar a diversidade das culturas locais compartilhando o conhecimento adquirido; 5) A contribuição das mulheres para sociedades do conhecimento deve ser aumentada através de medidas

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

adequadas (bolsas de estudo, horários flexíveis, mais professoras e pesquisadores, a formação em serviço, as posições de criar mediadores para as mulheres); 6) Os internautas do futuro devem ser incentivados nas escolas a utilizar sabiamente as informações disponíveis na internet (UNESCO, 2005)<sup>17</sup>.

Trata-se de dois momentos históricos distintos, os anos 1980 e os anos 2000. Percebe-se que, em cada período, o envolvimento da UNESCO foi central, muito embora a natureza de sua participação e o conteúdo das normas propostas tenham mudado significativamente. Entre os dois momentos, muito mudou nas relações internacionais, entre outros aspectos, lembramos: o final da Guerra Fria com a queda do muro de Berlim e o desmembramento da ex-URSS; o avanço dos processos de globalização nos planos tecnológicos, comercial e financeiro; a convergência, nos anos 1980/1990, de várias organizações multilaterais em torno do ideário neoliberal, com impacto na própria UNESCO. Trata-se de dois momentos históricos em que as percepções de mundo variaram imensamente, mas em ambos a UNESCO esteve à frente dos debates sobre a comunicação e os direitos dos cidadãos no plano nacional e internacional.

## **1.2 Relevância do estudo e estrutura dos capítulos**

O contexto histórico da NOMIC e da CMSI demonstram claramente a relevância desta pesquisa, com foco na atuação da UNESCO no Brasil. Apesar de serem consideradas pelo sistema constitucional brasileiro bens públicos de livre circulação, a informação e a notícia no Brasil sofrem constantemente intervenção direta dos meios de comunicação para serem difundidas na sociedade. Isso remete à construção histórica de liberdade de expressão como direito humano, particularmente no período político pós-ditadura brasileira. A liberdade de expressão faz com que os veículos de comunicação possam investigar e divulgar livremente todas as informações obtidas que sejam de interesse público e expressar opiniões sobre todos os assuntos do seu interesse. No entanto, não podemos esquecer que, mesmo estando livres para expressar a notícia, os

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

veículos de comunicação devem se preocupar constantemente com a ética e a qualidade da notícia transmitida, não confundido a liberdade de expressão com visões maniqueístas e denúncias sem comprovação, deixando claro para os cidadãos a diferença existente entre notícia e opinião, sendo a primeira um relato de um fato o mais objetivo possível e a segunda o pensamento que o responsável por escrever a notícia expressa sobre esse fato.

Devido aos constantes avanços tecnológicos e à complexidade da sociedade, nossa democracia convive diretamente com uma imensa pluralidade de opiniões dos cidadãos que, cada vez mais exigentes e conscientes dos seus direitos, procuram se manter informados através dos veículos de comunicação com que se identificam. Para isso, surge a questão da possibilidade de se criarem órgãos de imprensa alternativos e com visões ideológicas diferentes das que dominam grande parte dos veículos atuais. Acreditamos ser preciso que haja no Brasil uma imprensa plural que possa beneficiar a nossa democracia. Para facilitar que os princípios éticos não sejam esquecidos durante a produção e implementação da informação nos meios de comunicação é recomendável que haja alguma forma de regulação das entidades profissionais do jornalismo. Como este tema é bastante debatido atualmente, acreditamos que ainda há espaço para muitas pesquisas nessa área, mormente no caso brasileiro em que a mídia corporativa e privada aumentou o seu espaço político de modo considerável a partir dos anos 1990.

Um segundo aspecto que justifica a relevância da presente pesquisa se refere à necessidade de analisar as influências existentes de organizações internacionais na formulação de políticas públicas. Conforme a dissertação de mestrado de Karin Koshima (2006, p. 21): “as organizações internacionais têm uma importância central na configuração política mundial contemporânea, ao lado de atores já reconhecidos como os Estados, as empresas transnacionais e as organizações da sociedade civil”. Para Medeiros (1994), as organizações internacionais interferem diretamente na estrutura (elementos componentes) e na dinâmica (fórmulas de relacionamento) da sociedade internacional contemporânea e exercem um relevante papel no processo de concessão de assistência técnica e de estímulo à cooperação técnica.

Ricardo Seitenfus afirma que:

[...] As organizações internacionais afirmam-se como novos atores; multiplicam-se as organizações não-governamentais (ONGs); o fenômeno do transnacionalismo empresarial ganha novo impulso

graças ao avanço tecnológico e ao lugar preponderante do capital; atores infra-estatais (governos estaduais e prefeituras municipais) afastam-se de seu campo tradicional e tendem a agir externamente; partidos políticos nacionais aproximam-se de congêneres estrangeiros; centrais sindicais criam redes internacionais e, sobretudo, toma relevo uma opinião pública mundial conectada à realidade internacional (SEITENFUS, 2002, p. 12).

Nesse sentido, concebemos ser relevante analisar as relações (cooperação, conflito) de influência da UNESCO no processo de debate e formulação de políticas públicas no Brasil no caso das políticas de comunicação social. Para tanto, a dissertação foi estruturada em cinco partes: esta Introdução que busca apresentar a importância da comunicação social para o desenvolvimento da sociedade, em seus aspectos contextuais, conceituais e históricos, para que se possa compreender o cenário no qual se desenvolve a pesquisa do projeto. No primeiro capítulo, é feita uma análise da problemática da comunicação social no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Para isso, iniciamos nosso debate apresentando a trajetória dos meios de comunicação no Brasil através da sua evolução histórica. Depois comentamos sobre o papel da cooperação internacional no campo da comunicação social brasileira, seguida pela reflexão sobre o cenário atual da comunicação social brasileira. Por fim, apresentamos o debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira. No segundo capítulo, explicamos o nosso referencial teórico sobre os dois eixos centrais da dissertação: o conceito de cooperação internacional e transferência de políticas públicas. Buscamos esclarecer a relação entre cooperação internacional para o desenvolvimento e difusão de agendas de políticas públicas, fechando o capítulo 2 com o debate conceitual “*policy transfer*” e a apresentação da matriz de análise para o estudo empírico. No terceiro capítulo, apresentamos o estudo de caso sobre a influência da UNESCO nas políticas públicas brasileiras de comunicação social. Neste momento apresentamos os três estudos oficiais da UNESCO, seguidos por um quadro demonstrativo do cenário da radiodifusão nos dez países pesquisados e as principais conclusões e recomendações dos consultores da UNESCO. Finalizamos este capítulo 3 com a sistematização dos resultados da pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas). A conclusão fecha a dissertação com um conjunto de elementos que consideramos relevantes para aportar uma resposta à pergunta de partida e para a identificação de novas agendas de pesquisa.



## **1 A PROBLEMÁTICA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

Em pleno século XXI e apesar das inúmeras descobertas tecnológicas e avanços sociais e econômicos que têm alavancado o desenvolvimento da sociedade moderna, existem setores da sociedade e economia brasileira que ainda precisam ser mais bem estudados. Podemos afirmar que o campo da comunicação social está inserido nesse contexto, pois durante nossas pesquisas referentes a essa temática ficou evidente que, mesmo com as inovações tecnológicas e o crescimento acelerado das novas tecnologias da informação e comunicação, ainda são poucas as pesquisas empíricas sobre a concentração e a democratização dos meios de comunicação no Brasil. Por isso, ao longo deste capítulo, debateremos alguns tópicos que consideramos importantes e que devem ser mais bem aprofundados como pano de fundo econômico, social e político da nossa pesquisa.

### **1.1 A trajetória dos meios de comunicação no Brasil – até os anos 1980**

Como sabemos, todas as grandes nações mundiais já atravessaram ou ainda estão atravessando um período de significativas mudanças nas suas estruturas políticas e econômicas para se adequarem à nova ordem econômica mundial, desde o final da Segunda Guerra Mundial e, com ainda maior ênfase, a partir dos anos 1990. Com o Brasil esse cenário não poderia ser diferente: o país vive um momento crucial para seu crescimento e estabilidade no cenário mundial. Prova disso é a criação e inserção do Brasil no grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul), que representa cinco países emergentes em período de desenvolvimento acelerado e que, conforme previsão do economista inglês, Jim O' Neill, podem, até o ano de 2050, tornar-se das economias mais importantes no mundo, ao lado dos EUA e

do Japão<sup>18</sup>. Esse conjunto de mudanças, que nos remetem em termos gerais aos processos de globalização, faz-nos refletir sobre o potencial brasileiro e a sua trajetória nos anos mais recentes. Por conseguinte, consideramos fundamental para a nossa pesquisa compreendermos o papel da comunicação social brasileira na história do desenvolvimento do Brasil e sua inserção no cenário internacional. Portanto, para auxiliar a nossa análise, faremos agora um breve relato, sem pretendemos à exaustividade, sobre a trajetória dos meios de comunicação no Brasil, sobretudo a partir da independência do país.

Em primeiro lugar, trataremos resumidamente da história do jornal no Brasil e, nesse sentido, não podemos deixar de citar Nelson Werneck Sodré, General do Exército reformado, e sua obra sobre a “História da Imprensa no Brasil”, que é considerada uma referência nos estudos relacionados ao jornalismo brasileiro. Segundo Sodré (1999), a imprensa nasceu com o capitalismo e acompanhou o seu desenvolvimento, indo do apogeu até as crises dos sistemas econômicos vigentes. Vários historiadores já comprovaram que o tipo de colonização empreendida nas colônias na época das grandes navegações e descobertas de novos territórios antes do século XIX interferiram diretamente na forma da população enxergar o papel da imprensa na sociedade. Conforme Azevedo:

A política colonial de Portugal procurava nos isolar do mundo através de políticas restritivas como o fechamento dos nossos portos para o comércio internacional e a proibição de fábricas, escolas superiores, universidades e da impressão de livros e jornais em nosso solo. Por conta disso o nosso primeiro jornal, o *Correio Braziliense*, surgiu apenas em 1808, ano de transferência da Corte para o Brasil. Contudo, o *Correio Braziliense* era editado e distribuído a partir de Londres, e assim podemos considerar que o primeiro jornal efetivamente impresso no Brasil foi a *Gazeta do Rio de Janeiro*, também lançado em 1808, cuja pauta se limitava à publicação dos decretos da Corte e a cobertura das atividades da família real exilada no Brasil (AZEVEDO, 2006, p. 5).

Podemos dizer que a história de nossa atual imprensa deve muito ao Príncipe D. Pedro que, após o retorno do rei D. João VI para Portugal declarou o fim da censura prévia com relação à palavra impressa (BAHIA, 1990). Essa adesão deu início à

---

<sup>18</sup> Jim O’ Neil mencionava quatro países, originalmente. A inclusão da África do Sul é mais recente, a partir do momento em que o BRIC deixou de ser uma sigla e se converteu em uma coalizão política de países emergentes.

abertura de outros jornais, além da então estabelecida Imprensa Régia: *Aurora Pernambucana* (1821), *O Conciliador do Maranhão* (1821), *O Compilador Mineiro* em Vila Rica (1823), o *Diário de Pernambuco* (1823), o *Farol Paulistano* (1827), a *Aurora Fluminense* (1827), *Diário de Porto Alegre* (1827), o *Jornal do Commercio* no Rio de Janeiro (1828), o *Precursor das Eleições* em Ouro Preto (1828), o *Observador Constitucional* em São Paulo (1829), entre outros (FERNANDES, 2009). Conforme tese de doutorado de André Fernandes (2009, p. 50), “a primeira fase da imprensa brasileira, que se estendeu de 1808 até a Proclamação da República em 1889, foi marcada por jornais pequenos, com tipografia artesanal, estruturados em torno de um indivíduo”. Esse cenário só começou a mudar em nove de abril de 1891 quando intelectuais monarquistas criaram um órgão capaz de resistir à República no plano das ideias, denominado “Jornal do Brasil”. Este novo meio de comunicação localizado na cidade do Rio de Janeiro era liderado por Rodolfo Dantas<sup>19</sup> que tinha como colaboradores Joaquim Nabuco<sup>20</sup>, José Veríssimo<sup>21</sup>, Said Ali<sup>22</sup> e Rio Branco<sup>23</sup>. Após a depredação do jornal “A Tribuna” de Antônio de Medeiros por militares, em novembro de 1890, e da morte de seu revisor, Rodolfo Dantas constatou que não poderia contar com plena liberdade no “Jornal do Brasil” e resolveu criar um diário menos voltado para uma luta aberta pela restauração monárquica e mais como instrumento de luta ideológica. Com uma postura mais crítica ao regime político, Nabuco assumiu a chefia da redação e publicou vários artigos sobre o que chamava de “ilusões republicanas”, além de apoiar publicamente a Igreja Católica nas suas desavenças com o Estado. Infelizmente, as consequências dos atos de Nabuco não foram favoráveis para o “Jornal do Brasil”, já que em 16 de dezembro de 1891 o jornal foi depredado com o povo gritando “Mata Nabuco!”. Dois dias depois, Rodolfo Dantas e Joaquim Nabuco se afastaram da direção e do país. Mesmo com todas essas crises, o “Jornal do Brasil”

---

<sup>19</sup> Rodolfo Epifânio de Souza Dantas (Salvador, 14 de outubro de 1855 — Paris, 19 de setembro de 1901) foi um advogado, jornalista, político brasileiro e um dos fundadores do Jornal do Brasil.

<sup>20</sup> Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de Araújo (Recife, 19 de agosto de 1849 — Washington, 17 de janeiro de 1910) foi um político, diplomata, historiador, jurista, jornalista brasileiro e um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras.

<sup>21</sup> José Veríssimo Dias de Matos (Óbidos, 8 de abril de 1857 — Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 1916) foi um escritor, educador, jornalista e estudioso da literatura brasileira, Imortal e principal idealizador da Academia Brasileira de Letras.

<sup>22</sup> Manuel Said Ali Ida (Petrópolis, 21 de outubro de 1861 — Rio de Janeiro, 27 de maio de 1953) foi um filólogo brasileiro, considerado por muitos como o maior sintaxista da língua portuguesa.

<sup>23</sup> José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do Rio Branco, (Rio de Janeiro, 20 de abril de 1845 — Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1912) foi um advogado, diplomata, geógrafo e historiador brasileiro.

conseguiu sobreviver e seguiu sendo liderado por representantes renomados da sociedade brasileira, como Rui Barbosa, em 1893. Com a Revolta da Armada, em setembro do mesmo ano, Barbosa<sup>24</sup> foi exilado e o “Jornal do Brasil”, fechado. Só foi reaberto um ano depois, em 15 de novembro de 1894, com novos donos e adotando uma nova linha editorial, com uma postura menos política e mais voltada para defender os pequenos e os oprimidos (LOPES, 2006).

Após o final do século XIX e início do século XX, iniciou-se um movimento para alavancar a produção de jornal no país, onde os executivos da imprensa brasileira adotaram uma postura empresarial e tiveram que remodelar as relações dos jornais com a política, os anunciantes e o leitor. Essa nova abordagem gerou o conceito de “grande imprensa” que está diretamente vinculado ao eixo Rio-São Paulo (SODRÉ, 1999). O termo “grande imprensa” ficou claramente evidente para os cidadãos brasileiros nos anos 1930. Nesse sentido, Barbosa enfatiza que:

No Brasil pós-30, os meios de comunicação, mais particularmente do eixo Rio e São Paulo, assumiram o papel de protagonista em muitos momentos políticos decisivos. Um exemplo desse fato foi o que ocorreu no período denominado historicamente como Estado Novo, quando os meios de comunicação ganham papel central na difusão da ideologia estadonovista, fundamental na formatação do pensamento conservador brasileiro (BARBOSA, 2006, p. 3).

Com o decreto da censura no Brasil em novembro de 1930 e da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) em 1939, estabelece-se uma nova fase da imprensa no país. Nesse momento, a liberdade arduamente conquistada pelos jornais para transmitir livremente suas notícias deixa de existir, sendo necessário haver proximidades, acordos e relações conjuntas entre os dirigentes do governo e os responsáveis de imprensa para a manutenção da produção jornalística. Os quinze anos do governo de Getúlio Vargas foram marcados por complexas relações de poder e pela criação do conceito de público de massa para se referir à imensa população que acompanhava todas as notícias veiculadas pelos jornais da época. A esse respeito, é importante ressaltar que a censura não impediu o desenvolvimento da imprensa no país, tendo em vista que o surgimento de novos jornais no país não foram interrompidos durante os diferentes tipos de governos ou crises vivenciadas pela população. Vejamos

---

<sup>24</sup> Rui Barbosa de Oliveira nota 1 (Salvador, 5 de novembro de 1849 — Petrópolis, 1 de março de 1923) foi um jurista, político, diplomata, escritor, filólogo, tradutor, orador e jornalista.

alguns jornais que conseguiram se adequar as novas exigências desse período e manter sua produção ativa: o Estado de São Paulo e o Jornal do Brasil (criados nos finais do século XIX), o extinto Correio de Manhã (1901) e O Globo e a Folha de São Paulo (que nasceu com o nome de Folha da Manhã), ambos criados em 1925. Conforme lembra Azevedo (2006), a imprensa escrita brasileira nasceu tardiamente e só ganhou uma estrutura comercial na passagem do século XIX para o século XX.

Quem determinou a mudança da estrutura adotada pela imprensa brasileira foram seus respectivos gestores que passaram a agir e pensar como empresários de uma área com possíveis possibilidades de crescimento. Essa nova visão de negócio fez com que a produção de jornal deixasse de ser artesanal e de cunho familiar para se tornar um ramo de negócios industrializado e que acompanhava as inovações tecnológicas da época. Dentre as diferentes transformações ocorridas no processo de produção de jornal no Brasil, podemos lembrar o desenvolvimento acelerado deste setor durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Com seu famoso *slogan*: “50 anos em 5”, Juscelino Kubitschek, popularmente chamado JK, almejava modernizar todos os setores da economia do país com um desenvolvimento inovador e acelerado para todos os cidadãos. Para acompanhar esse desenvolvimento, as redações dos principais jornais do país tiveram que modernizar sua estrutura de produção e se adequar as novas exigências do mercado, dando início ao que alguns autores denominam como a “nova imprensa brasileira” (BARBOSA, 2006). A autora enfatiza que:

As reformas dos jornais da década de 1950 devem ser lidas como o momento de construção, pelos próprios profissionais, do marco-fundador de um jornalismo que se fazia moderno e permeado por uma neutralidade fundamental para espelhar o mundo. A mítica da objetividade – imposta pelos padrões redacionais e editoriais – é fundamental para dar ao campo lugar autônomo e reconhecido, construindo o jornalismo como a única atividade capaz de decifrar o mundo para o leitor (BARBOSA, 2006, p. 5).

Devemos compreender que, numa sociedade em que grande parte da população não tinha acesso a livros e informação mais qualificada, o papel dos jornais não era somente o de informar os cidadãos, mas também de influenciar, de alguma maneira, o desenvolvimento nacional. O poder da palavra escrita era indiscutível, já que ela conseguia ultrapassar as barreiras claramente impostas pelas disparidades socioeconômicas das suas regiões de atuação. Foi dessa forma que os jornais passaram a

ocupar um espaço social cada vez maior com expressiva credibilidade (MACHADO, 2005).

A década de 1980 foi marcada por um período de constante informatização dos processos, profissionalização da gestão e fortalecimento dos grupos empresariais existentes. Preocupado com o forte poder de atuação da imprensa, em 1978 foi criado o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) para normatizar e orientar as práticas do setor. Além disso, em junho de 1981, a *Folha de São Paulo*, criou e distribuiu o documento denominado “A Folha e alguns passos que é preciso dar”, primeiro manual que buscava sistematizar um projeto editorial. Logo em seguida, em 1983, o Grupo Folha criou o Data Folha, instituto de pesquisa de opinião e em 1984 lançou seu Manual de Redação, justamente no ano em que o setor gráfico entrou definitivamente na era da informática. Devido as suas inúmeras iniciativas, incluindo as já citadas, na última década do século XX a Folha de São Paulo se tornou o jornal mais influente do país ultrapassando o recorde brasileiro de tiragem e de vendas de jornais e revistas do país: mais de 1,117 milhão de exemplares. Aproveitando o crescimento acelerado, em 1996 a Folha de São Paulo passa a usar a Internet com o lançamento do Universo Online e da Folha Online (primeiro jornal virtual em tempo real do país).

Em sua trajetória histórica, a Folha de São Paulo teve de responder aos desafios da qualidade jornalística e da descoberta do ambiente virtual, mas também teve de aprender a lidar com seus concorrentes para sobreviver num mercado altamente competitivo que englobava grandes empresas do setor (O Estado de São Paulo, O Jornal do Brasil, O Globo, entre outros). Além dos jornais impressos e *on-line*, as empresas jornalísticas precisavam se preocupar com a concorrência das revistas que entravam forte no mercado para conquistar leitores e anunciantes como *Veja* (11 de setembro de 1968) e *Isto É* (março de 1976), *Carta Capital* (agosto de 1994) e *Época* (25 de maio de 1998).

Essa imagem do primeiro período da imprensa no Brasil é muito diferente da imprensa que conhecemos do século XXI, uma imprensa cada vez mais moderna e dinâmica presente nas grandes capitais do país que busca acompanhar de perto todos os acontecimentos de todas as partes do mundo e noticiar as informações em tempo real. Sendo que cada vez mais esta nova postura da imprensa brasileira possibilita que todos nós possamos debater livremente sobre temas que antes podiam ser considerados polêmicos ou passíveis de censura. É o caso das questões referentes à qualidade da

informação e de produção democrática da informação, já que estas questões envolvem diretamente o nosso dia-a-dia e não somente as empresas envolvidas com a produção de serviços jornalísticos. Como já vimos, o jornalismo brasileiro passou por um longo processo que englobou todas as suas áreas de atuação, desde as tradicionais salas de redação até a mentalidade dos seus gestores e leitores. Além disso, mesmo que a contragosto, os profissionais desta área tiveram que passar a enxergar a notícia como um produto que é produzido em larga escala e que, para sobreviver num mercado extremamente competitivo, necessita seguir à risca normas de padrões de qualidade para consolidar sua marca e satisfazer seu consumidor que está cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos. Tornou-se comum nos dias de hoje tomarmos conhecimento das ações das empresas deste setor que buscam modernizar, padronizar e inovar seus processos e sistemas para alcançar os indicadores de qualidade esperados. Ao mesmo tempo em que as empresas jornalísticas procuram produzir produtos e serviços de qualidade, outros atores – governos, ONGs, igrejas, associações classistas, redes de ativismo transnacional buscam reivindicar ou contribuir para o aperfeiçoamento da imprensa e de seus veículos exigindo que eles tenham um comportamento transparente e cumpram regularmente uma prestação de contas para com a sociedade na busca pelo fortalecimento da democracia. Alguns desses atores, mormente os mais ativistas e voltados para a dinâmica do protesto social, podem chegar a produzir e circular informações próprias (que retratam as suas versões e visões sobre um determinado fato local, nacional ou internacional) por meio da Internet, gerando o que se poderia chamar de “contrainformação”. Segundo Christofolletti:

Padrões de qualidade apenas podem existir em um modelo no qual os públicos interessados, leitores, telespectadores, ouvintes, *media watchers*, tenham a possibilidade de interagir com as empresas de mídia, verificando se a qualidade anunciada teoricamente está sendo refletida, na prática, nas páginas de jornal, nas ondas do rádio e nos telejornais. Um sistema de qualidade implica transparência, mas também implica uma lógica de freios e contrapesos e de prestação de contas para a própria mídia. Assim, iniciativas como os *ombudsman*, códigos de ética, conselhos de leitores e outras são importantes para a efetiva garantia da qualidade (CHRISTOFOLETTI, 2010, p. 11).

Em segundo lugar, passaremos a desenvolver brevemente um histórico da trajetória do rádio no Brasil. Para isso, é preciso saber que a história oficial da radiodifusão de sons (rádio) brasileira teve início no dia 7 de setembro de 1922 junto

com as comemorações do Centenário da Independência. O discurso do então Presidente da República Epitácio Pessoa na abertura da Exposição Internacional do Rio de Janeiro foi transmitido pelos 80 receptores importados especialmente para o evento. No dia seguinte ao grande acontecimento, 8 de setembro de 1922, o jornal *A Noite* noticiou o acontecimento sob o título “Um Sucesso de Radiotelephonia e Telephone Auto-falante” (ORTRIWANO, 2003).

Foi só no ano seguinte da primeira transmissão de rádio no Brasil, 1923, que Roquete Pinto e Henry Morize inauguraram a primeira rádio do país: a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro (ORTRIWANO, 1985). Apesar do forte impacto gerado pela transmissão ao vivo do discurso do Presidente da República e da inauguração da primeira rádio brasileira que inspirou o surgimento de outras rádios nas principais cidades do país, não houve muitos investimentos nesse novo setor da comunicação nacional.

Não existia um sistema de transmissão regular e, mais importante ainda, de captação regular das ondas. Por falta de aparelhos receptores e de um projeto capaz de torná-los acessíveis à população o rádio deixou de funcionar e de existir, no Brasil. Simplesmente, saiu do ar. Não estava clinicamente morto, porém, já que ressurgiu em 1923, ainda que em condições muito precárias, quando o Governo montou, na Praia Vermelha, uma pequena estação que transmitia ‘programas literários, musicais e informativos’. Essas transmissões de fraca intensidade conquistaram um ouvinte fiel e ilustre. Um antropólogo brasileiro, Edgar Roquette-Pinto, foi um dos primeiros ouvintes assíduos de rádio, no Brasil (ORTRIWANO, 2003, p. 68).

Com essa lentidão inicial, o radiojornalismo brasileiro somente começou realmente a funcionar durante a Segunda Guerra Mundial. Isso porque, no período da Primeira Guerra Mundial, o rádio sofreu forte interferência militar, tendo sido quase exclusivamente utilizado por este grupo. A busca pela informação em tempo real fez com que o rádio tivesse seu merecido destaque no dia-a-dia da sociedade que vivia os conflitos da Segunda Guerra e que precisavam receber as notícias acerca dos principais acontecimentos na Europa. Segundo Ortriwano (2003, p. 72): “a Segunda Guerra Mundial faz do rádio seu instrumento. As notícias sucedem-se a cada minuto, multiplicam-se os sistemas informativos, a audiência exige cada vez mais e mais notícias dos diferentes fronts”.



Após a inigualável comprovação de utilidade pública do rádio para a manutenção da informação diária das pessoas, desenvolveu-se um sistema de transmissão de mensagens de maior alcance o que possibilitou a criação dos primeiros programas de radiojornalismo brasileiro: o Repórter Esso e o Grande Jornal Falado Tupi. O Repórter Esso foi lançado no dia 28 de agosto de 1941 com o objetivo de noticiar a Segunda Guerra Mundial e era produzido na Rádio Nacional do Rio de Janeiro. Já o Grande Jornal Falado Tupi entrou no ar no dia 3 de abril de 1942 e era apresentado por Corifeu de Azevedo Marques. Esses dois programas são pioneiros da história do rádio brasileiro e com a criação da televisão tiveram que competir arduamente para garantir suas audiências (ORTRIWANO, 1985). O lançamento dos programas de rádio citados fortaleceu a utilização de uma nova linguagem na sociedade brasileira, a linguagem radiofônica, através das radionovelas, programas de auditório, construção de ídolos artísticos e mitos políticos. Nesse contexto, fortaleceu-se a presença de públicos de massa, também favorecidos pelo advento do jornal impresso. Assim, além de leitor assíduo, este público passa a ser ouvinte através das estratégias narrativas das emissoras de rádio (BARBOSA, 2006). A rádio, nos anos 1980, seguiu tendo importância no meio rural do Brasil, mas teve de concorrer com a diversificação dos meios de comunicação de massa nas principais capitais. Também houve uma tentativa de aproximação com o público mais jovem, por meio de programas direcionados e fazendo eco a estratégias semelhantes utilizadas em outros veículos (TV, revistas, principalmente).

Em terceiro lugar, devemos compreender rapidamente a história da televisão na vida do cidadão brasileiro. Para isso, sugerimos uma reflexão sobre a trajetória dessa forte mídia de massa nas palavras de Othon Jambeiro:

Casado legalmente com o serviço de rádio, sob o nome de “radiodifusão” – expressão criada a partir do fato de que sons e imagens são difundidos por meio de ondas radioelétricas – o serviço de televisão evoluiu muito lentamente durante os anos 1920 a 1940, e teve seu curso interrompido pela II Guerra Mundial. O início de sua consolidação, como veículo de massa, deu-se em 1945, após a guerra, a partir de quando rapidamente se desenvolveu e se expandiu. Foi, do ponto de vista regulatório, naturalmente agregada ao rádio, de acordo com o sistema de exploração adotado em cada região do mundo: na Europa Ocidental estabeleceu-se como ‘public service’; no recém-criado mundo socialista, como estatal, sob controle dos partidos comunistas; nas Américas, como veículo comercial; na África e na Ásia – salvo nos países colonizados pelos europeus ocidentais, em que

o ‘public service’ foi adotado – como estatal ou, eventualmente, comercial (JAMBEIRO, 2008, p. 86).

Após esta análise de Othon Jambeiro fica evidente que, diferentemente dos outros meios de comunicação já citados – o rádio e o jornal –, o processo de criação e implantação da televisão aberta no Brasil foi mais lento e teve que contar com o empreendedorismo e coragem de um homem que é considerado um revolucionário da área, Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo, mais conhecido como Assis Chateaubriand ou popularmente denominado Chatô por todos aqueles que tiveram a chance de conhecê-lo durante sua grande empreitada e por todas as pessoas que de alguma forma se identifiquem com a temática da criação e desenvolvimento da trajetória da televisão brasileira.

Considerado por alguns como um louco e sonhador, Chatô conseguiu revolucionar a radiodifusão brasileira que até aquele momento só conhecia duas formas de linguagem distintas e independentes: a oral, através do som transmitido pelo rádio e, a escrita, através dos jornais impressos. Isso ocorreu em 18 de setembro de 1950 com a primeira transmissão da TV Tupi Difusora, emissora fundada por Chatô (CAPARELLI, 1982), que inaugurou a televisão aberta no Brasil e decretou oficialmente o surgimento de um novo período para a sociedade repleto de esperança por tempos melhores. Segundo Fernandes:

Ao longo da década de 1950, outras emissoras surgiram no eixo São Paulo – Rio de Janeiro e, posteriormente, em outras capitais brasileiras: TV Tupi Rio (1951), Rádio Televisão Paulista (1952), TV Record São Paulo (1953), TV Rio (1955), TV Itacolomi de Belo Horizonte (1956), TV Cultura de São Paulo (1958), e TV Excelsior (1959). No final da década de 1950, havia dez emissoras de televisão espalhadas pelas principais capitais do país, a maioria delas pertencentes ao grupo Diários e Emissoras Associados de Assis Chateaubriand (FERNANDES, 2009, p. 58).

Durante nossa pesquisa, observamos que o Estado não exerceu nenhum tipo de regulamentação através da criação de políticas públicas voltadas para legalizar o novo setor da economia com grande impacto na vida da sociedade. Devemos considerar este fato equivocado e sem fundamento, tendo em vista que o Estado foi o principal distribuidor do sinal da televisão no país por intermédio dos governos militares que criaram projetos para fazer com que a televisão atingisse as diferentes regiões do Brasil.

Vale lembrar que, após a criação desse serviço, as informações passaram a ser transmitidas para todos independentemente do interesse comercial que pudesse haver por determinada região do país (SANTOS; STEVANIM, 2010).

Devido ao padrão de regulação menos diretiva do Estado, empresários como Chateaubriand tiveram total liberdade e poder para controlar as informações transmitidas pelo mais novo veículo de comunicação da época. Isso sem falar da abrangência da publicidade comercial, logo reconhecida como uma excelente ferramenta de comunicação pelos empresários interessados em divulgar seus produtos e serviços. Prova disso é o que ocorreu nas décadas de 1950 e 1960 com a hegemonia das empresas de Chateaubriand no setor de comunicação, onde seus Diários e Emissoras Associados juntos somavam 58 empresas em 1959 incluindo jornais, emissoras de rádio e TV, revistas (diferentes tipos, inclusive *O Cruzeiro*, a de maior tiragem do país na época), editoras, agência de notícias, agência de publicidade, fazendas e gráficas, que garantiam tranquilamente a sobrevivência das TVs do grupo (SIMÕES, 2004).

Após anos de destaque absoluto das empresas de Chatô dentre os maiores veículos de comunicação sociais brasileiros em 1965, muitos estudiosos sobre esse assunto compartilham a ideia de que, nesse ano, foi oficialmente decretado que a hegemonia de Chateaubriand tinha os dias contados. Tudo isso porque foi exatamente em 1965 que a TV Globo foi inaugurada na cidade do Rio de Janeiro. Inimá Simões (2004) enfatiza que a inauguração da TV Globo gerou muitas discussões no setor pelo fato da nova emissora utilizar recursos financeiros do grupo Time-Life para poder desempenhar suas funções, o que acarretou diretamente a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional responsável por acompanhar todo o processo já que a então legislação brasileira em vigor na época não permitia a participação de grupos estrangeiros em empresas de comunicação no Brasil.

Essa situação impactou fortemente a atuação de Chatô que se viu obrigado a reivindicar seus direitos como empresário nacional na luta pela proibição da entrada da TV Globo e do grupo americano no setor de comunicações. Ele contou com o apoio de pessoas que combatiam arduamente a participação do grupo Time-Life na comunicação social do país. Toda a confusão gerada com essa nova forma de estrutura organizacional no setor das comunicações acabou sendo um dos principais motivos para que, poucos anos depois, a associação entre as duas novas empresas fosse desfeita (SIMÕES, 2004).

Mais não foi só a TV Globo que mexeu com a vida dos brasileiros no começo dos anos 1960, dois outros grandes acontecimentos também impactaram aquele ano, são eles: a criação do Ministério das Comunicações e a instauração do regime militar (1964-1985). Ainda nesta década, mais precisamente em 1968, foi inaugurada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), seguida pela Rede Básica de Microondas – rede conectada à rede internacional de satélite Intelsat – que proporcionou que as imagens deixassem de ser transmitidas localmente e passassem a alcançar todo o território nacional (SIMÕES, 2004).

Com a entrada da TV Globo no setor das comunicações brasileiro inicia-se um novo ciclo desta área que ainda conta com o regime militar no país. Foi nesse momento que, pela primeira vez, o Estado interveio fortemente na atuação das empresas privadas brasileiras no campo da comunicação social via TV, dentre elas as emissoras de TV que se viam obrigadas a manter boas relações com os militares para poder garantir sua sobrevivência no mercado e contar com as verbas publicitárias que as campanhas promocionais do regime pagavam para veiculação dos seus anúncios, já que o Governo era o maior anunciante no país. As emissoras de TV e o Governo fizeram um acordo para que fosse disponibilizada uma cessão gratuita de espaço para a veiculação de material produzido pelo regime militar (SIMÕES, 2004).

Para complementar nossa análise, devemos pensar que, apenas 19 anos após o lançamento da TV no Brasil, já existiam 3.276.000 aparelhos espalhados por todo o país que transmitiam a programação das 15 emissoras existentes, atingindo aproximadamente 25 milhões de expectadores. Nesta época a maior emissora era a Rede Tupi de Televisão com seu principal programa jornalístico, o Repórter Esso. Diferente do que estamos acostumados a presenciar atualmente na televisão aberta, neste período a maior parte das programações eram preenchidas pelos filmes; seguida pelos programas de auditório, novelas, programas de esporte, publicidade e as notícias diárias (BARBOSA, 2004).

Ainda segundo Barbosa (2004), quatro anos depois do seu lançamento no mercado brasileiro, a TV Globo buscou se consolidar através da criação de programas populares (apresentados por Chacrinha, Silvio Santos e Derci Gonçalves) para atingir uma camada específica da população e se diferenciar das outras empresas do setor. Isso sem falar que, apesar de conturbada e rejeitada por algumas pessoas, a parceria com a Time-Life foi essencial para o desenvolvimento da emissora nesta época.

Como não poderia deixar de ser, já que um verdadeiro líder havia sido a razão de ser do seu legado, quando Assis Chateaubriand faleceu em 1968 iniciou-se uma grave crise nas empresas do seu grupo, inclusive na principal emissora do país naquele período, a TV Tupi. Como alguns costumam afirmar, este período pode ser considerado como o início da derrocada do grupo empresarial de Chatô e o começo do apogeu da Rede Globo.

É fato que os meios de comunicação podem manipular os cidadãos, seus padrões de consumo e de conduta e as concepções sobre como se conduzir na sociedade. É importante perceber que dentre todos os meios aqui estudados (jornal, rádio e televisão), a televisão tornou-se o principal veículo para se transmitir mensagens em tempo real para a maior parte de uma determinada camada da população. Isso se deve pelo fato da maioria das pessoas, independente da sua classe social, possuírem ou terem acesso a um aparelho de televisão. Para Zajdsznajder:

A televisão não é um simples meio de comunicação, mas uma ampla estrutura, que congrega quatro outros aspectos principais: a) comunicação séria/entretenimento; b) vinculação ao sistema econômico; c) vinculação ao sistema de poder da sociedade; e d) ocupação de vastos espaços da vida das pessoas (ZAJDSZNAJDER, 1999, p. 159).

É interessante compreender que o telespectador, mesmo estando insatisfeito com a programação, não tem poder de interrompê-la de acordo com suas prioridades. Pode apenas mudar de canal. Isso significa que a definição do tipo de programação em TV aberta é um aspecto muito importante nas relações entre interesses econômicos ou estratégicos das emissoras e interesses dos cidadãos. Outra questão que devemos mencionar é que o tipo de governo (democrático ou autoritário) de uma nação, que interfere diretamente no grau de poder que a televisão pode ter, ou seja, em países com governos mais autoritários o poder tende a ser mais concentrado, há uma maior interferência da televisão com sua programação ou a presença dos seus gestores no seio do poder. Independente disso, a televisão poderá ter o poder de participar das questões políticas, sociais ou das agendas votadas pelos políticos (ZAJDSZNAJDER, 1999).

Após apresentarmos esquematicamente a trajetória dos meios de comunicação no Brasil até os anos 1980, acreditamos ser essencial para nosso estudo o relato sobre o impacto do período autoritário (1964-1985) em todos os meios de comunicação do país.

De fato, este período traumático marcou gravemente a história do nosso país e a postura dos meios de comunicação da época que se viram obrigados a obedecer às regras dos militares para salvarem suas empresas e o emprego dos seus funcionários. Foi durante este período que houve a implantação da censura no Brasil e a modernização da mídia ao mesmo tempo e de forma impactante para todos os brasileiros, tendo o Estado o papel de principal agente responsável pelos acontecimentos da sociedade tanto de cunho político quanto social, econômico e cultural. É preciso frisar que o período ditatorial, intitulado popularmente como regime ou revolução de 1964, buscou inovar na comunicação com a população brasileira através da veiculação da propaganda política nos meios de comunicação de massa. Disso resultou um aumento significativo de 30% das receitas dos jornais e das concessões das estações de rádio e de televisão. Aliado a nova forma de utilização dos meios de comunicação voltada para persuadir e manipular a população surge à ideia de legitimar o regime em vigor através das propostas do “Brasil Potência”. Situação que privilegiou os empresários da mídia que mantinham boas relações com os militares e que tiveram total apoio para modernizar os meios de comunicação do país. Podemos dizer que a convivência entre os empresários da mídia e os militares teve um começo tranquilo e um final trágico, uma vez que, após o desenvolvimento inicial deste setor, os militares decretaram a censura e a repressão aos meios de comunicação do país com o discurso de que sua permanência no governo era fundamental para restabelecer a democracia, ameaçada pelo governo Goulart e pelos comunistas. Uma prova disso foi a implantação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) em dezembro de 1968<sup>25</sup> que acarretou o afastamento da imprensa do governo, a consolidação da censura, a prisão e tortura de vários jornalistas e pessoas que protestavam contra o regime militar (ABREU, 2005).

Segundo Codato:

É preciso notar, antes de tudo, que a ação militar em 1964 foi reativa. Na visão das próprias Forças Armadas, tratou-se de deter “o caos, a desordem e a instabilidade política”. A tradução dessa ambição salvacionista – simplesmente a “reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil” (Ato 1, Preâmbulo) – está basicamente atada ao propósito de destruir o populismo (representado pelo governo

<sup>25</sup> O Ato Institucional nº 5 (AI – 5) deu ao Presidente da República poderes para impor a censura prévia aos meios de comunicação, desde que tal procedimento fosse considerado necessário à defesa do regime militar. Alguns jornais tiveram suas edições apreendidas pela polícia. Alguns diretores de jornais e jornalistas foram presos. A partir de então, os temas políticos passaram a ser cuidadosamente censurados (ABREU, 2005, p. 55).

Goulart) e suas consequências políticas nefastas: a “corrupção” e a “subversão” (Ato 2, Preâmbulo). Sob esses lemas genéricos estão abrigados os móveis reais que empurram mais uma vez as cúpulas das Forças Armadas a intervir na política civil: a radicalização do movimento nacional-popular a partir de fins de 1963 (cujo ponto máximo foi o Comício das Reformas em meados de março de 1964) e a subversão da hierarquia militar, avalizada pelo próprio Presidente (cujo ponto culminante foi o discurso no Automóvel Clube em fins de março de 1964). Assim, aparentemente, a única tarefa dos militares deveria limitar-se a promover a exclusão política das classes populares, desarticulando, pela repressão, suas instituições de organização sindical (o CGT, principalmente) e participação autônoma (como foi o caso das “Ligas Camponesas”), além do seu canal parlamentar privilegiado (o PTB). As cassações de parlamentares ligados ao janguismo, as aposentadorias compulsórias e as depurações nas Forças Armadas e no Judiciário complementariam esses objetivos limitados, resumidos numa única oração: “drenar o bolsão comunista cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas” (Ato 1, Preâmbulo). O autoritarismo dessa primeira etapa, que vai grosso modo de abril de 1964 a outubro de 1965, decorria, portanto, mais da conjuntura “excepcional” na qual ele era exercido do que de uma ideologia sistematicamente elaborada; tratava-se de uma ditadura provisória ou de um “autoritarismo de crise” (CODATO, 2004, p. 18–19).

Esta parte da história do país é politicamente triste e vergonhosa para os cidadãos brasileiros, ainda mais pelo fato de nenhum torturador da época ter sido punido pelas suas atrocidades praticadas, pois com a aprovação da Lei da Anistia pelo Congresso Nacional em 1979 todas as pessoas envolvidas em crimes políticos foram perdoadas pela justiça, inclusive os torturadores. A instauração recente da Comissão de Verdade e Justiça pela Presidenta Dilma Roussef reabriu o debate público sobre esse tema. Consideramos que, ao longo desse histórico, ficou evidenciado o papel verdadeiramente indiscutível e o poder político crescente da mídia nos diferentes segmentos da sociedade brasileira, tendo em vista o quão eficaz foi sua utilização pelos militares como ferramenta estratégia na integração e segurança nacional.

## **1.2 O cenário atual da comunicação social brasileira**

Como vimos, o nosso país já passou por várias mudanças que impactaram direta ou indiretamente sua estrutura política, social, cultural e econômica. Com o processo de

radiodifusão não poderia ser diferente, pois este setor teve de se adaptar ao surgimento das novas tecnologias de comunicação e informação a partir dos anos 1990, à emergência do neoliberalismo nas agendas políticas e econômicas e, mais recentemente, ao reconhecimento da projeção do Brasil no cenário internacional. Com todas as dinâmicas de mudanças desde os anos 1990, existem setores da nossa economia política que parecem não terem sofrido grandes transformações no processo de redefinição do desenvolvimento no país. Um desses setores é o de radiodifusão, no que diz respeito aos dispositivos da Constituição, que ainda não foram aplicados ou quando vemos políticos que utilizam seu poder no espaço público para privilegiarem pessoas ou grupos do seu círculo de interesses e conveniência. Este último fato nos remete ao pensamento de Santos e Capparelli (2005) sobre as relações entre clientelismo e baixos níveis de politização da cidadania na radiodifusão brasileira. Neste artigo, os autores consideram que “a rede de clientelismo que configura as comunicações brasileiras passa por distintas formas de associações de interesses, apadrinhamentos e parentescos. O que pode parecer um mercado concorrencial, às vezes, revela-se uma espécie de divisão de bolo entre amigos” (SANTOS; CAPPARELLI, 2005, p. 7).

Infelizmente, conforme vários autores enfatizam, não é somente na TV aberta que as concessões são realizadas de formas equivocadas e obscuras. Na TV por assinatura o processo é o mesmo, ou seja, os políticos proprietários das TVs por assinatura aparecem nas outorgas antes das licitações realizadas pela Anatel para conseguirem vantagens nos processos e saírem vitoriosos. Fica clara a carência ou quase ausência de uma política de desenvolvimento social e cultural para esse setor, o que nos aflige devido à enorme necessidade da realização de parâmetros justos e idôneos para organizar esse processo que é essencial para a credibilidade da radiodifusão brasileira. Conforme Santos e Capparelli (2005, p. 10): “A verdade é que cada novo governo que entra em vigor parece tornar-se prisioneiro da centralidade da mídia na legitimação de políticas e na construção de imagens positivas junto da população”.

Boa parte dos cidadãos brasileiros vivendo no mundo urbano já está totalmente adaptada à vida no ambiente on-line, onde se pode comunicar com diferentes pessoas em qualquer lugar do mundo em tempo real. Vive-se um momento em que as barreiras geográficas e de idioma deixaram de atrapalhar os relacionamentos entre as pessoas e houve uma mudança nos valores sociais e econômicos da sociedade como um todo para



se adaptar aos novos tempos. É claro que persistem assimetrias de acesso, de acordo com regiões do mundo e dentro dos países. Conforme lembra Takahashi:

Existe uma imensa malha de meios de comunicação que cobre países inteiros, interliga continentes e chega às casas e empresas: são fios de telefone, canais de microondas, linhas de fibra ótica, cabos submarinos transoceânicos, transmissões via satélite. São computadores, que processam informações, controlam, coordenam e tornam compatíveis os diversos meios. Aglutinando e dando sentido à estrutura física, estão às pessoas que a operam ou dela se utilizam. Tal é a capacidade de transmissão e a qualidade dos serviços oferecidos, que o usuário nem se dá conta de todo o complexo aparato que apoia esses serviços, e a maioria das pessoas não tem a menor ideia de como é feita a comunicação – se pela transmissão sem fio de um telefone celular, pelo canal de um satélite em órbita, ou por um cabo no fundo do oceano. O conjunto desses recursos forma uma verdadeira ‘superestrada’ de informações e serviços frequentemente chamada de ‘infovia’ ou ‘supervia’ (TAKAHASHI, 2000, p. 3).

Todas as transformações por que a sociedade passou até chegar ao momento em que vivemos comprova que cada país teve de enfrentar os desafios da comunicação social a seu modo. Buscando aproveitar as oportunidades que surgiram e sobreviver às ameaças impostas pelas inovações tecnológicas ou pelas novas formas da sociedade enxergar fatores tradicionais que antes eram vistos como fórmulas de sucesso certo.

Aqui no Brasil o processo de desenvolvimento das indústrias nacionais passou por grandes mudanças entre as décadas de 1930 e 70 com a consolidação do modelo de industrialização que substituiu as importações tradicionais e possibilitou o surgimento de uma continuidade institucional na economia. Essa continuidade está representada pela tradição centralista do Estado, pelas formas dominantes de articulação Estado-sociedade, pelo padrão de incorporação de atores estratégicos ao sistema político e pelo modelo de presidencialismo que se implantou (DINIZ, 2000).

Tudo isso nos remete à ideia de que cada sociedade atravessou ou está atravessando um caminho sem volta proporcionado pelos processos da tão comentada e discutida “globalização”. Segundo Ianni:

A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Além disso, com o advento da globalização as pessoas

passaram a compreender que possuem problemas similares, mesmo vivendo em diferentes condições e lugares, sob distintas formas de governo (IANNI, 2006, p. 11).

Durante nossas pesquisas foi verificado que o setor de comunicação que engloba todas as tecnologias de informação é um dos mais rentáveis e promissores do século XXI, podendo ultrapassar setores distintos e consolidados da economia (petróleo, automobilístico, construção civil, entre outros). Conforme Takahashi afirma:

No Brasil, o impacto abrangente de tecnologias de informação e comunicação (em particular após a consecução de algumas ações estratégicas como a da privatização das telecomunicações) começa ainda a se fazer sentir. Analistas prevêem que o grande salto brasileiro poderá ocorrer na segunda metade da década, com considerável atraso em relação a muitos países, portanto. O Programa Sociedade da Informação visa a ajudar a antecipar e a efetivar essa predição (TAKAHASHI, 2000, p. 126).

Para melhor compreendermos o momento atual do nosso país diante das inúmeras inovações tecnológicas do século XXI, consideramos de extrema importância apresentar o Programa Sociedade da Informação. Segundo Miranda (2000), este programa foi iniciado em 1996, pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e tem como finalidade substantiva lançar os alicerces de um projeto estratégico, de amplitude nacional, para integrar e coordenar o desenvolvimento e a utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação, além de suas aplicações na sociedade, de forma a alavancar a pesquisa e a educação, bem como assegurar que a economia brasileira tenha condições de competir no mercado mundial. É interessante perceber que este programa está, prioritariamente, concentrado em uma complexa plataforma tecnológica, que visa aumentar o número de cidadãos brasileiros conectados à Internet, ampliando significativamente a quantidade de acessos à informação nos diferentes setores da economia, dentre eles os sites governamentais do Estado (PIMENTA, 1998).

Além das questões relacionadas às novas tecnologias, devemos sempre lembrar que os meios de comunicação de massa tradicionais (jornal, rádio e televisão) vivem em constantes mudanças para acompanhar as tendências do mercado e prestar serviços de qualidade para o consumidor que está cada vez mais exigente e antenado com o que há de melhor e mais moderno em todos os setores da economia. Atualmente tornou-se

extremamente comum vermos programas de rádio e de televisão interativos. Nestes programas o ouvinte de uma determinada emissora de rádio pode falar com o locutor ao vivo ou, pode enviar mensagens por e-mails que são lidas no mesmo momento ou, pode ligar para o telefone que aparece no programa e entrar no ar para dar sua opinião sobre o assunto que está sendo discutido. No caso da televisão, é fato que o telespectador sabe muito mais sobre o que está acontecendo em qualquer parte do mundo. Esta nova dinâmica dos programas faz com que a realidade ultrapasse as barreiras mais prováveis e aproxime todas as pessoas com algum tipo de afinidade ou, pelo menos, mantém os cidadãos mais em dia dos fatos de várias regiões do planeta.

No embalo das inúmeras tecnologias de comunicação e de informação do século XXI está o lançamento do rádio e da TV digitais. O processo de inclusão do rádio digital no país teve início em março de 2007 com a criação do Conselho Consultivo do Rádio Digital, formado basicamente por representantes da sociedade civil, do Governo Federal, do setor de radiodifusão (comercial, educativa, comunitária e pública), da indústria (recepção, transmissão e audiovisual), das instituições acadêmicas e dos anunciantes. Sendo que foi somente em 2010 com a criação do Sistema Brasileiro de Rádio Digital – SBRD (Portaria nº 290) que o Ministério das Comunicações (MINICOM) começou a realizar testes técnicos junto com emissoras dos diferentes meios de radiodifusão, para verificar o desempenho dos diferentes modelos existentes. O MINICOM considera que a digitalização do serviço de rádio representa um novo leque de negócios para as emissoras, a oportunidade de desenvolvimento mais adequado de políticas públicas governamentais com o aproveitamento do uso do espectro de radiofrequências e a promoção de ações de cidadania com alcance em áreas mais isoladas do país.

Já a TV digital é uma nova plataforma para a operação da televisão brasileira que representa uma melhor qualidade dos sinais e dos serviços interativos. O sinal desta TV não possui interferências como chuviscos, chiados e cores borradas, comuns nos canais analógicos. O processo de implantação desta TV começou em 2006 com o lançamento do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T), pelo Decreto 5.280. Este sistema englobou importantes diretrizes para a transição do sistema

de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens e do Serviço de Retransmissão de Televisão<sup>26</sup>.

Com o intuito de ilustrar o atual cenário das empresas jornalísticas do Brasil, segue na tabela 1 uma relação dos dez maiores jornais de circulação do país em 2011.

**Tabela 1 - Relação dos dez maiores jornais do Brasil de circulação paga em 2011**

| Rank | Título              | UF | Média da Circulação | Variação no número de leitores entre 2010 e 2011 |
|------|---------------------|----|---------------------|--------------------------------------------------|
| 01   | Super Notícia       | MG | 293.572             | -1,0%                                            |
| 02   | Folha de S.Paulo    | SP | 286.398             | -5%                                              |
| 03   | Extra               | RJ | 265.018             | 37%                                              |
| 04   | O Estado de S.Paulo | SP | 263.046             | 5%                                               |
| 05   | O Globo             | RJ | 256.259             | -14%                                             |
| 06   | Zero Hora           | RS | 188.561             | 1%                                               |
| 07   | Daqui               | GO | 163.568             | 31%                                              |
| 08   | Diário Gaúcho       | RS | 155.853             | -3%                                              |
| 09   | Correio do Povo     | RS | 149.260             | -2%                                              |
| 10   | Meia Hora           | RJ | 136.802             | -12%                                             |

Fonte: Associação Nacional de Jornais (2013)<sup>27</sup>

É interessante constatar que a maioria dos jornais de maior circulação do Brasil são rodados e distribuídos nas regiões sul e sudeste do país, com exceção do jornal “Daqui” de Goiás. Esse fato serve para comprovar as diferenças socioeconômicas das regiões do país que são umas das principais barreiras para o desenvolvimento da comunicação no país como um todo. Merece destaque o fato de que, nos últimos anos, o perfil de vendas dos jornais diários vem oscilando com uma pequena margem de diferença entre a venda avulsa e a assinatura dos jornais, conforme tabela 2, a seguir.

**Tabela 2 - Perfil de vendas dos jornais diários por ano (%)**

|                     | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| <b>Venda Avulsa</b> | 41,3 | 39,1 | 39,1 | 41,3 | 44,8 | 48,5 | 49,4 | 50,82 | 50,5 |
| <b>Assinatura</b>   | 58,7 | 60,9 | 60,9 | 58,7 | 55,2 | 51,5 | 50,6 | 49,18 | 49,5 |

Fonte: IVC - Instituto de Circulação (apud ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS, 2012).<sup>2</sup>

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2012.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.anj.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

Uma das possíveis explicações para a pequena diferença entre as duas formas de vendas de jornais pode ser o desenvolvimento acelerado da Internet como meio de comunicação em tempo real entre todas as pessoas de qualquer parte do mundo que buscam se relacionar e se manter informada sobre todos os acontecimentos. Seguindo esta análise, podemos dizer que os jornais on-line vieram para competir em pé de igualdade e levando mais vantagens com os jornais impressos. Na próxima tabela 3 pode-se verificar o crescimento desse novo meio de manter a população informada:

**Tabela 3 - Leitura online dos Jornais**

|                       | Jan/05 | Jan/06 | Jan/07 | Jan/08 | Jan/09 | Jan/10 | Jan/11 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Visitas únicas</b> | 4.238  | 5.274  | 6.941  | 10.343 | 12.782 | 15.633 | 18.421 |

\* Os números correspondem à visitas únicas por mês em milhares (000)

Fonte: IBOPE Nielsen On Line (apud ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS, 2013)<sup>28</sup>

Vejamos agora o ranking com as dez principais redes de TV e de rádio do país:

**Quadro 1 - Televisão no Brasil**

| <b>Rede</b>                           | <b>Controle</b>                    | <b>Veículos</b> |
|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| Globo (Rede Globo de Televisão)       | Organizações Globo                 | 340             |
| SBT (Sistema Brasileiro de Televisão) | Sistema Brasileiro de Comunicações | 195             |
| Band (Rede Bandeirantes de Televisão) | Grupo Bandeirantes de Comunicação  | 166             |
| Record (Rede Record)                  | Igreja Universal do Reino de Deus  | 142             |
| EBC (Empresa Brasil de Comunicação)   | Governo Federal                    | 95              |
| Rede TV! (Rede TV!)                   | Grupo TeleTV                       | 84              |
| MTV (MTV Brasil)                      | Grupo Abril                        | 83              |
| União (Rede União)                    | Família Bardawill                  | 66              |
| Play TV (PlayTV)                      | Grupo Bandeirantes de Comunicação  | 63              |
| Rec News (Record News)                | Igreja Universal do Reino de Deus  | 42              |

Fonte: Donos da Mídia (AS REDES..., 2012)<sup>29</sup>

**Quadro 2 - Emissoras de rádio no Brasil**

| <b>Rede</b>                                | <b>Controle</b>    | <b>Veículos</b> |
|--------------------------------------------|--------------------|-----------------|
| CBN AM (Central Brasileira de Notícias AM) | Organizações Globo | 184             |
| Gaúcha (Gaúcha Sat)                        | RBS                | 113             |
| CBN FM (Central Brasileira de Notícias FM) | Organizações Globo | 94              |

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.anj.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/rede/21402>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

|                                          |                                   |    |
|------------------------------------------|-----------------------------------|----|
| Novo Tempo AM (Rede Novo Tempo de Rádio) | Sistema Adventista de Comunicação | 86 |
| RCR AM (Rede Católica de Rádios)         |                                   | 71 |
| JP Sat FM (Jovem Pan FM)                 | Grupo Machado de Carvalho         | 66 |
| Band Sat                                 | Grupo Bandeirantes de Comunicação | 61 |
| Band News FM (Band News FM)              | Grupo Bandeirantes de Comunicação | 47 |
| Aleluia FM (Rede Aleluia)                | Igreja Universal do Reino de Deus | 40 |
| Globo AM (Rádio Globo AM)                | Organizações Globo                | 29 |

Fonte: Donos da Mídia (AS REDES..., 2012)<sup>30</sup>

É interessante perceber que os proprietários dos meios de comunicação brasileiros são praticamente magnatas ou famílias tradicionais que atuam neste setor. No caso da televisão temos três destaques: a família Marinho (dona da Rede Globo, que tem 38,7% do mercado), o bispo da Igreja Universal do Reino de Deus Edir Macedo (maior acionista da Rede Record, que detém 16,2% do mercado) e Silvio Santos (dono do SBT, 13,4% do mercado). Não podemos esquecer que a família Marinho também é proprietária de emissoras de rádio, jornais e revistas, sendo que na publicação das revistas concorre diretamente com Roberto Civita (Grupo Abril), ambos detêm cerca de 60% do mercado editorial. Já os principais jornais brasileiros são dirigidos pelas famílias: Frias (Folha de São Paulo) e os Mesquita (O Estado de S. Paulo) na região sudeste e no Rio Grande do Sul temos a família Sirotsky que é dona do grupo RBS (jornal Zero Hora, TVs, rádios e outros diários regionais). Junto com estas famílias tradicionais nos meios de comunicação temos as famílias vinculadas aos políticos tradicionais, que controlam diferentes grupos de mídias espalhados pelo país, como os Magalhães, na Bahia, os Sarney, no Maranhão, e os Collor de Mello, em Alagoas (CONHEÇA..., 2011)<sup>31</sup>.

### 1.3 O debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira

Algumas pessoas devem achar que o debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira seja um tema complexo e atual que acompanha os inúmeros debates presentes

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/rede/21402>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

<sup>31</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718\\_magnatas\\_bg\\_cc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718_magnatas_bg_cc.shtml)>. Acesso em: 28 ago. 2012.

na sociedade brasileira do século XXI. No entanto, como revelou a leitura que pudemos fazer de vários autores sobre o tema, o debate sobre a reforma da radiodifusão é bastante antigo no Brasil. Podemos até dizer que, desde sua origem, esta discussão parecia que iria estourar a qualquer momento. Por isso, pensando em facilitar nossa análise deste complexo processo, decidimos começar sua análise apresentando uma introdução com cinco aspectos importantes que devem ser destacados com relação às raízes históricas da regulação da radiodifusão brasileira.

Desde o início, a regulação do setor da radiodifusão brasileira proibiu a entrada de empresas internacionais na sua exploração. Isso demonstra um certo grau de nacionalismo que ainda permanece neste setor, tendo sido iniciado com a criação dos decretos 20.047 (publicado em 1930) e 21.111 (publicado 1932) que regulam sua exploração. Este nacionalismo declarado ainda está vivo nas várias constituições do país e em vários dispositivos do Código Nacional de Telecomunicações e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, ainda em vigor. Somente após 2003 permitiu-se a entrada de investidores estrangeiros na TV aberta, em até 30% do capital, sendo que estes investidores ainda não podem participar dos processos decisórios relativos ao conteúdo das transmissões. É bem verdade que esse quadro, por assim dizer, nacionalista na regulação do setor se repete em inúmeros países (desenvolvidos e em desenvolvimento), não constituindo, portanto, uma singularidade brasileira<sup>32</sup>.

Foi na Revolução de 30 que o conceito da radiodifusão como interesse público ficou estabelecido, o que acarretou a ideia de que o rádio e a televisão eram serviços de telecomunicações protegidos e regulados pelo Estado. Os dirigentes da época consideravam que a radiodifusão devia ser vinculada à educação, sendo que esta premissa pode ser interpretada como ilusória se pensarmos nos eventos atuais, onde em nenhum momento se comprovou a ligação do serviço de radiodifusão como sendo de interesse público voltado para atender as demandas da educação do Brasil. O que se vê na realidade é um número cada vez maior de programas comerciais de TV, de qualidade pelo menos duvidosa, voltados para o entretenimento e um número reduzido de programas educacionais.

Aqui no Brasil, o processo de concessão de serviços de telecomunicações é centralizado no governo federal desde 10 de julho de 1917 pelo decreto 3.296, o que

---

<sup>32</sup> No caso europeu, existe o projeto EURONEWS, por exemplo, que difunde notícia sobre os diferentes países em diversos idiomas, representando um projeto político e cultural da União Europeia.

marcou o fim do dispositivo da Constituição de 1891, que deixava estas competências a cargo dos estados federados. Esta mudança de postura e centralização ficou selada pelos decretos 20.047/1931 e 21.111/1932, que afirmaram categoricamente serem os serviços de radiocomunicações – aí incluídos a radiotelevisão – da exclusiva competência da União. Também ficou estabelecido no decreto 21.111 que era incumbência do governo federal determinar as exigências que as concessionárias deveriam seguir. A centralização serviu de inspiração para a criação do Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional em 1962. Seguem abaixo alguns dispositivos que expressam claramente esta tendência:

- (1) o Presidente da República foi mantido com o poder exclusivo de conceder serviços de radiodifusão;
- (2) é obrigatória a consulta ao Ministro das Comunicações quando a concessionária pretender trocar um diretor;
- (3) cabe ao Ministério das Comunicações certificar a competência de quem vá exercer funções técnicas e operativas em emissoras de radiodifusão;
- (4) também ao Ministério das Comunicações foi atribuído o poder de permitir ou não a eventual prestação de serviços de técnicos estrangeiros nas emissoras;
- (5) qualquer mudança nas características físicas das estações de rádio e televisão tem de receber autorização do mesmo ministério (JAMBEIRO, 2008).

Na verdade, o Presidente da República, na decisão final, e o Ministro das Comunicações, desde as primeiras ações, receberam do Código atribuições que lhes permitem controlar todo o processo de concessão dos serviços de radiodifusão, inclusive a interpretação da legislação, as queixas do público, e a aplicação de penas e multas. Historicamente, fosse o presidente civil ou militar, ele tem sido absoluto no exercício desse poder, na maioria das vezes guiado exclusivamente por razões de natureza político-partidárias (JAMBEIRO, 2008).

A Constituição de 1988 colocou os decretos presidenciais de concessão de canais de radiodifusão sob-revisão do Congresso Nacional, mas até agora isto não gerou qualquer mudança no processo. Nem seria de esperar que fosse diferente: afinal, são muitos os parlamentares brasileiros que receberam concessões para si ou seus amigos e parentes e, conseqüentemente, são beneficiários do modelo em uso (JAMBEIRO, 2008).



Apesar do serviço de radiodifusão ser público e englobar os interesses nacionais com fins educacionais e culturais, os decretos 20.047 e 21.111 deram chance para que este serviço pudesse ser realizado por empresas privadas. Com isso, ficou declarado que cabe ao Estado autorizar quem pode atuar neste setor e que compete as empresas autorizadas saber como devem agir nesta atividade. Um exemplo disso é o fato de que mesmo sendo considerados bens públicos, de interesse nacional com fins educacionais, os canais de TV brasileiros pertencem a empresas privadas que almejam a obtenção do lucro através da sua exploração comercial. Isso pode ser verificado com o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (elaborado com base no Código Nacional de Telecomunicações e aprovado pelo Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963) que estabeleceu 25 por cento do tempo de programação como o tempo “máximo” permitido para a veiculação de anúncios, o que evidencia o cunho comercial deste processo e a busca pela maximização do lucro. Além disso, não existem regras que condicionem o campo de atuação das empresas privadas de radiodifusão, o que acarreta diretamente a liberdade para que estas emissoras possam buscar livremente conquistar o maior número de telespectadores. Seguem abaixo alguns fatos que comprovam a supremacia do modelo comercial após a aprovação do Código Nacional de Telecomunicações (1962):

- a) A proibição das emissoras públicas de veicularem anúncios e receberem patrocínios atrapalhou seu desenvolvimento no setor e sua relação com as emissoras privadas que continuaram recebendo grandes investimentos das contas publicitárias de rádio e televisão.
- b) O cunho educacional da radiodifusão continuou obscuro por falta de uma regulamentação definida. Isso fica claro quando as emissoras somente precisam cumprir a exigência de transmitir cinco horas semanais da sua programação voltadas para os fins educacionais, sendo 30 minutos diários, de segunda a sexta, e 75 minutos, aos sábados e domingos, segundo estabelece a Portaria Interministerial 568, de 21.10.1980, do Ministério das Comunicações e do Ministério da Educação, e ainda em vigor.
- c) O regime militar incentivou que os empresários de TV brasileiros mudassem sua forma de atuação, deixando de agir como emissoras independentes para se tornarem redes nacionais de televisão. Tudo isso porque os militares acreditavam que o serviço de televisão era um setor econômico de capital intensivo, em razão do que

precisava operar em nível de escala, isto é, ser nacional para poder ser lucrativo (JAMBEIRO, 2008).

O Governo Federal continua tendo controle político dos serviços de TV e o Ministério das Comunicações ainda detém o poder de escolher quem recebe a concessão de serviços de radiodifusão e, o governo federal possui a maior verba publicitária do país. Sendo suas contas disputadas arduamente pelas agências de propaganda e veículos de comunicação num mercado extremamente competitivo (JAMBEIRO, 2008).

É interessante avaliarmos que as concessões e permissões das empresas privadas do setor de radiodifusão brasileira englobam prazos específicos para cada tipo de veículo de comunicação – dez anos para rádio e quinze anos para televisão – e que eles estão inseridos na constituição, sendo suas renovações ou não dependentes diretamente da aprovação de no mínimo dois quintos dos deputados e senadores (JAMBEIRO, 1996).

Com relação à participação de políticos na gestão das concessionárias que exploram o serviço de radiodifusão, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei nº. 4117/62, enfatiza que quem estiver em gozo de imunidade parlamentar não pode ser diretor ou gerente de emissoras de rádio ou televisão (§ único do Artigo 38). Esta regra faz parte do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão que exige que todas as instituições interessadas em participar dos processos licitatórios apresentem uma declaração comprovando que seus dirigentes “não estão no exercício de mandato eletivo” (n. 2, alínea d), § 5º do artigo 15 do Decreto 52.795/63]. Além disso, a Constituição de 1988 proibiu que deputados e senadores tivessem qualquer tipo de vínculo remunerado (contratos, cargos, função ou emprego) com empresas concessionárias de serviço público (letras a. e b. do item I do Artigo 54) (LIMA, 2008).

Apesar dos inúmeros esforços do Governo para impedir que os políticos do nosso país se beneficiem de alguma forma das suas relações com os meios de comunicação, é fato que, na realidade, não é isso que vemos ou ouvimos falar diariamente. Há relatos que são divulgados publicamente sobre a utilização de emissoras de rádio e televisão por políticos na vigência dos seus mandatos em prol das suas necessidades. Vale lembrar que já houve três tentativas de reforma da legislação brasileira de radiodifusão. Segundo Cristiano Aguiar Lopes (2005) as três tentativas podem ser resumidas da seguinte forma:

- 1ª tentativa: no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, após a reforma das telecomunicações (1995), o assunto ganhou atenção e gerou uma proposta concreta para a criação de uma nova legislação de radiodifusão. Onde o então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, pretendia criar uma Lei Geral de Comunicação que iria englobar tanto o setor de telecomunicações quanto o de radiodifusão. Aliás, foi ideia de FHC a criação de uma "Agência Nacional de Comunicações", sendo que como nós sabemos, esta ideia ficou só no papel e o que vimos foi à criação da "Agência Nacional de Telecomunicações" (Anatel).

- 2ª tentativa: no segundo mandato do governo de Fernando Henrique, logo depois da reforma das telecomunicações, voltou-se todas as atenções para o debate sobre a reforma da radiodifusão brasileira. Dessa vez, o foco era apenas a radiodifusão com a criação do anteprojeto de "Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa". Foi durante a gestão de Pimenta da Veiga no Ministério, no final de 2001, que o texto sobre o que deveria ser a "Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa" ficou disponível para consulta pública. Podemos dizer que todas as seis versões preliminares eram divididas basicamente em dois grupos principais: uma que colocava o Ministério das Comunicações como principal órgão responsável pelo planejamento deste setor como planejador e a Agência Nacional de Telecomunicações como implementador e, a outra, que determinava que o Ministério fosse responsável pelas duas etapas. Pelo que consta, o segundo grupo ganhou essa disputa interna no Executivo dando plenos poderes para o Ministério em tudo que envolvia a radiodifusão. Mesmo com tanto barulho, o projeto não saiu do papel por causa dos interesses dos empresários do setor e dos membros do Executivo e do Legislativo vinculados a essa área. Tudo isso só serviu para fortalecer ainda mais o poder destes empresários.

- 3ª tentativa: durante o primeiro mandato do governo Lula, iniciaram-se de novo as discussões sobre o anteprojeto para a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, sendo que segundo estudiosos sobre este assunto esta foi à tentativa mais difícil para todos os envolvidos e não estava nos planos do governo Lula. Foi só com a saída do então Ministro das Comunicações Miro Teixeira que o novo responsável pelo setor Eunício Oliveira retomou este debate para propor uma nova legislação para o setor com o lançamento do documento "Balanço de Atividades – 20046" (publicado pelo Ministério das Comunicações) que tinha como meta principal para 2005: "elaboração de nova legislação para os serviços de comunicação de massa" que tinha como objetivo a

modernização do aparato legal com vistas a uma maior agilidade nas atividades de radiodifusão e a criação de mecanismos que permitiam melhor fiscalização do conteúdo difundido pela comunicação eletrônica.

Após todas as tentativas citadas acima, parece que os esforços foram totalmente em vão, já que nosso país evoluiu em vários setores políticos e econômicos, menos na questão da reforma do setor da radiodifusão brasileira, onde tudo ficou estagnado e semelhante com o sistema definido durante o regime militar. Convivemos num cenário caótico onde o espaço público é manipulado pela iniciativa privada que o trata como se fosse sua propriedade exclusiva, como se a comunicação fosse exclusivamente passível de regulação segundo os interesses estratégicos corporativos. Ainda no século XXI somos obrigados a conviver com políticos e empresários que tentam, a todo custo, estabelecer suas próprias regras nos meios de comunicação através do seu poder político e financeiro ou graças ao *status* de sua posição hierárquica na sociedade. De qualquer jeito, esta situação parece não ter fim apenas alguns lampejos de realidade e busca pela enfim aplicação de tudo que já foi dito e publicado durante os debates intermináveis sobre este assunto.

Para Cristiano Aguiar Lopes (2005), será mais fácil a radiodifusão brasileira ter sua autorregulamentação, se a situação atual permanecer sem nenhuma mudança significativa e positiva para este setor. Não estaríamos distantes, segundo o autor, de um cenário em que os proprietários dos meios de comunicação poderão se promover, sem qualquer tipo de reação do Estado, para satisfazer seus interesses individuais e suas "causas próprias", consequentemente manipulando a opinião pública. Talvez seja por isso que o setor de radiodifusão do Brasil ainda não tenha conseguido democrática e "eficazmente" publicar e aplicar o seu regulamento.

Após analisarmos brevemente todo o processo e o conjunto de fatores que desencadearam o atual cenário da radiodifusão no Brasil, fica evidente que o propósito comercial das emissoras de TV com o objetivo de alcançar o lucro máximo com esta atividade sempre esteve presente, ultrapassando a essência desse setor que era de ser considerado um novo meio para se transmitir a informação e formar opinião pública no âmbito do país. Além disso, alguns dispositivos da Constituição sobre a indústria da televisão não entraram em vigor até os dias de hoje. Podemos lembrar, por exemplo, as questões que envolvem a regionalização de programas; a proibição aos monopólios e oligopólios; os direitos dos telespectadores em relação aos serviços prestados pelas

emissoras; o art. 223, que cria três modos de exploração dos serviços de TV – privado, estatal e público; e a instalação do Conselho de Comunicação Social (JAMBEIRO, 1996).

#### **1.4 O papel da cooperação internacional no campo da comunicação social brasileira**

Como já foi dito anteriormente, este projeto tem como objetivo principal avaliar o grau de influência que os três documentos publicados pela UNESCO produziram na atual proposta de reforma da radiodifusão brasileira. Para isso, consideramos de extrema importância que, neste item, seja apresentado um breve relato da trajetória da cooperação internacional no campo da comunicação social brasileira para que possamos compreender o papel desempenhado pelas organizações internacionais no desenvolvimento da comunicação social do nosso país.

Para tanto, definimos “Cooperação Internacional” de acordo com a proposta da Agência Brasileira de Cooperação:

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2012)<sup>33</sup>.

No que diz respeito ao conceito de organização internacional, Medeiros afirma que:

Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional (Estados), constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 20 abr.2012.

um ordenamento jurídico interno próprio e é dotada de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos (MEDEIROS, 1994, p. 274).

No campo da comunicação social, a cooperação e as organizações internacionais têm exercido influência no desenvolvimento do nosso país e a UNESCO tem sido uma dessas organizações internacionais que sempre buscaram realizar projetos de cooperação internacional com o Brasil. Além da UNESCO, podemos citar a União Internacional de Telecomunicações (UIT) que iniciou suas atividades no país em 1992 com a abertura do Escritório da UIT para a Região das Américas, com o propósito de implementar um marco das estratégias de desenvolvimento do setor das telecomunicações na região. Um exemplo disso foi o que ocorreu em 1995 no Brasil quando logo após a aprovação do Congresso Nacional da Emenda Constitucional que dava fim ao monopólio estatal das telecomunicações, o Ministério das Comunicações (MINICOM) fechou o Acordo Administrativo com a UIT para obter apoio técnico e metodológico para modernizar o setor.

Em 1996, o MINICOM decidiu implementar um novo contrato com a UIT na forma de um termo de cooperação (UIT No. 9-BRA/95/05) com duração de 3 (três) anos que podiam ser prorrogado pelas Partes Contratantes mediante notificação. O que acabou acontecendo, já que o projeto continua em vigência nos dias de hoje. É importante destacar que o referido termo de cooperação tinha como principal objetivo a prestação de cooperação técnica pela UIT ao Governo brasileiro, para fornecer ao MINICOM apoio técnico e metodológico para dar suporte aos estudos necessários à modernização do Setor de Telecomunicações, de conformidade com o novo texto do inciso XI do Artigo 21 da Constituição da República Federativa do Brasil. Dentre as várias obrigações das partes contratantes deste termo de cooperação, podemos destacar que o MINICOM se comprometeu em ajudar a UIT oferecendo a infraestrutura, o local, as informações e facilidades necessárias para a execução das atividades descritas nos projetos do termo. Já a ABC ficou incumbida de coordenar, acompanhar e avaliar as ações decorrentes do presente termo de cooperação (LIMA, 1998).

O orçamento inicial para a vigência desse termo foi de 5,1 milhões de dólares que aumentou rapidamente para aproximadamente 16,6 milhões. O termo de cooperação entre o Brasil e a UIT contou com o apoio direto de uma consultoria internacional que buscava cobrir os seguintes aspectos: (a) desenvolvimento do modelo econômico que

sustentou a proposta da reforma estrutural do setor; (b) análise do impacto potencial das disposições da lei de telecomunicações sobre a oferta e a demanda; (c) análise das alternativas que adequou o sistema Telebras ao contexto econômico-institucional; e (d) privatização de empresas estatais na área de telecomunicações<sup>34</sup>.

O apoio dos consultores internacionais na formulação do projeto da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) foi fundamental para a reforma que ocorreu neste setor (LIMA, 1998). Segundo Lima (1998), a UIT passou por uma grande transformação nos últimos anos, o que provocou uma redefinição da comunicação e da informação de serviço público para propriedade privada. O autor ainda enfatiza que, para a organização, as comunicações passaram a ser consideradas um serviço que pode ser comercializado como qualquer outro. Além disso, a UIT nos últimos anos esteve envolvida em projetos importantes para o desenvolvimento do país, dentre eles o de cooperação para o desenvolvimento do marco do Ministério das Comunicações e da Anatel<sup>35</sup>.

A parceria da UIT com os Ministérios das Comunicações e a Anatel serve de exemplo para a implementação desse projeto em outros países. Conforme cita Niffinegger:

O expressivo crescimento do mercado brasileiro de telecomunicações, alavancado com o processo de privatização da telefonia, com a abertura econômica e desenvolvimento tecnológico, é um dos fatores que impulsiona a atuação mais efetiva da Anatel em âmbito internacional, visto que a agência se tornou um órgão reconhecido por seu modelo de regulação eficiente (NIFFINEGGER, 2012, p. 19).

Já a UNESCO mantém uma representação no país há mais de quarenta anos com forte atuação em diferentes áreas de trabalho – educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação. A organização acompanhou todas as mudanças que o país atravessou e vem atravessando para consolidar seu desenvolvimento econômico, político e tecnológico e, assim, alcançar um papel representativo no cenário internacional. Por ser uma organização internacional com grande expertise na implantação e execução das atividades de cooperação internacional em diferentes países e situações, a UNESCO pode presenciar de perto todas as barreiras que a cooperação internacional enfrentou no Brasil para se tornar uma ferramenta

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/uit/>>. Acesso em: 04 maio. 2012.

essencial na busca pelas aspirações da nação de ser considerada referência nos diferentes setores da economia. Podemos dizer que uma das provas desse envolvimento com o nosso país foi a criação do marco estratégico que a UNESCO apresentou ao governo brasileiro e à sociedade civil, em outubro de 2006, com intuito de promover uma reflexão sobre as tendências atuais no contexto da cooperação internacional visando ultrapassar as barreiras relativas a enorme diversidade do país e promover uma nova etapa desse processo nas suas áreas de atuação. A elaboração desse marco estratégico ensejou muitas discussões e consultas com a participação efetiva de representantes do poder público, da sociedade civil, das universidades, como também de outras instâncias da organização. A ideia era fazer com que este marco não ficasse intacto nas prateleiras, mais que fortalecesse a cooperação técnica, a cooperação Sul-Sul, principalmente na América Latina e nas nações de língua portuguesa.

O papel da representação da UNESCO no Brasil de forma ativa nas suas cinco áreas temáticas de atuação (educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação) iniciou na década de 1990. O relativo êxito das ações realizadas pela representação brasileira da organização fez com que a unidade se tornasse uma das principais representações da UNESCO no mundo. O apoio das autoridades brasileiras foi um fator-chave que começou na década de 1980 com a criação de um modelo de Execução Nacional (EXN), onde as Nações Unidas recebiam um volume considerável de verbas governamentais destinadas a garantir a implementação dos programas de cooperação. Isso comprova a preocupação do governo brasileiro com seu crescimento e a confiança depositada no Sistema das Nações Unidas. Pensando nisso, a UNESCO optou por instituir uma cooperação que fosse simultaneamente mais estratégica e mais direcionada aos temas de seu mandato e aos desafios atualmente enfrentados pelo Brasil.

Como esta dissertação tem como objeto de estudo o campo da comunicação social brasileiro, nossa análise sobre o Marco Estratégico da UNESCO será somente relacionada com as sugestões propostas para este setor da economia. Veremos agora o que o Marco comenta especificamente sobre a comunicação social do nosso país. O mandato da UNESCO relacionado à comunicação e informação demonstra claramente a preocupação da organização com a temática referente à transmissão do conhecimento para os cidadãos para a promoção da transformação social, já que o conhecimento e a



informação juntos favorecem a criação de estratégias eficazes para a redução da pobreza e para a diminuição das desigualdades.

O atual contexto brasileiro apresenta algumas perspectivas promissoras e alguns obstáculos difíceis na busca pela democratização do conhecimento e o fácil acesso as fontes de informação e conteúdos de qualidade. Vejamos alguns exemplos:

- Primeiramente devemos refletir sobre o atual cenário da informação pública e da concentração da mídia, já que o mercado da mídia no Brasil possui três redes privadas, com 138 empresas que controlam 668 veículos de mídia (estações de TV, rádios e jornais), sendo que uma empresa sozinha detém 53% desse mercado e 54% do total da audiência televisiva. Essa concentração elevada pode ser considerada um entrave para o pluralismo e direito à informação em um país democrático.
- As principais fontes de informação para a maioria da população brasileira são a TV e o Rádio. Estima-se que 88% das residências brasileiras possuem um aparelho de televisão com sinal aberto e que 88% dos cidadãos ouvem rádio diariamente.
- Apesar de vivermos no século XXI, com o advento da Internet como principal meio de informação e de comunicação em tempo real como nunca antes foi visto, devido às desigualdades sociais e econômicas do Brasil, a Internet ainda continua sendo, na maioria das vezes, utilizada somente pelas classes médias e altas da população. Segundo os especialistas desse setor ainda existe um hiato digital no Brasil que precisa ser superado o mais rápido possível para podermos afirmar que vivemos numa sociedade digital. É claro que existem avanços, mas a desigualdade social e econômica ainda recorta também esse setor da comunicação no país.

Além de ter um mercado aquecido com diferentes mídias comerciais, como já foi apresentado, o Brasil possui um segmento de mídia independente (serviço público de radiodifusão e mídia comunitária). Aqui existem alguns avanços. Esse tipo de serviço público inclui algumas redes de televisão e rádio dedicadas à educação e à cultura que dependem, direta ou indiretamente, do governo para sua sobrevivência e contribuem para a diversificação do acesso aos produtos culturais no país. Vale lembrar que a mídia comunitária está em fase de crescimento no Brasil e engloba rádios e TVs comunitárias que atendem a um pequeno público de uma determinada população. Infelizmente as atuações dessas mídias dependem do Ministério das Comunicações, por este ser responsável pelo controle e distribuição do espectro de frequências, o que impossibilita sua rápida expansão.

Apesar do inquestionável progresso verificado a partir do fim do regime militar, em meados da década de 1980, a liberdade de imprensa ainda está longe do ideal registrado na maior parte dos países desenvolvidos. Numa pesquisa realizada pelos Repórteres sem Fronteiras, em 2005, o Brasil ficou em 63º lugar em uma lista de 167 países, no que diz respeito à liberdade de imprensa (UNESCO, 2006, p. 51)<sup>36</sup>. A regulamentação da TV e da rádio digital no Brasil também é uma questão crucial, no sentido de que ela pode criar oportunidades para maior diversificação das fontes de informação que, em longo prazo, afeta os incentivos para uma indústria de conteúdo. Até que ponto essa indústria seria local e aberta a novos participantes depende do modelo de proteção legal adotado e do treinamento dos especialistas no assunto. A sociedade brasileira e seu governo estão comprometidos com os objetivos da UNESCO em termos da ampliação do acesso popular à informação e da redução do hiato digital. O país também se preocupa em garantir a liberdade de expressão e em mobilizar de maneira responsável as novas tecnologias de informação e comunicação para a educação formal e permanente.

A UNESCO desempenha papel ímpar, no sentido de conferir credibilidade e apoiar iniciativas que busquem ampliar o acesso à informação de qualidade. A Organização conta também com influência suficiente para promover mobilização equilibrada das tecnologias de informação e comunicação na educação, tanto as novas quanto as tradicionais, tendo em vista sua experiência mundial – principalmente aquela acumulada em seus escritórios e institutos. A Agenda da Tunísia do Fórum Mundial da Sociedade da Informação (*The Tunis Agenda of the World Summit on the Information Society*), em 2005, conferiu à UNESCO o papel de principal facilitador na implementação de ações relacionadas ao acesso à informação e ao conhecimento; meios digitais aplicados à aprendizagem eletrônica (*e-learning*); meios digitais aplicados à produção científica (*e-science*); diversidade cultural e conteúdo local; mídia e dimensões éticas (UNESCO, 2006, p. 52)<sup>37</sup>. Por meio dessas ações, a UNESCO pretende contribuir para o processo de transformação da sociedade da informação em sociedades do conhecimento. Em particular, essas ações serão executadas no contexto do Programa Informação para Todos da UNESCO (*Information for All Programme*,

<sup>36</sup>Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

<sup>37</sup>Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

IFAP), como matriz para a criação de sociedades justas por meio de acesso mais amplo à informação, com participação do Comitê Nacional do IFAP no Brasil.

Os objetivos estratégicos apresentados no marco da UNESCO que englobam a comunicação social brasileira seriam fundamentalmente três. O primeiro objetivo se refere ao fortalecimento da mídia democrática por meio do acesso a informações diversificadas e de qualidade. Neste campo os especialistas da UNESCO determinaram algumas linhas de ação, são elas: contribuir para a catalisação de diferentes iniciativas de inclusão digital, enfatizando o acesso das comunidades à informação e ao conhecimento, bem como à alfabetização informacional; promover a formulação de políticas e estratégias de preservação do patrimônio digital e de acesso à informação governamental de domínio público; apoiar iniciativas sobre as implicações éticas, culturais e sociais do uso das tecnologias de informação e comunicação na sociedade brasileira; facilitar a cooperação Sul-Sul para a produção, o compartilhamento e a circulação de conteúdos culturais, educacionais e científicos em língua portuguesa; apoiar o monitoramento das violações da liberdade de imprensa, bem como as iniciativas que promovam a liberdade de expressão.

O segundo objetivo estratégico enfatiza a importância de se promover o uso de tecnologias de informação e comunicação na educação. Neste campo os especialistas da UNESCO determinaram algumas linhas de ação, são elas: apoiar iniciativas de utilização das tecnologias de informação e comunicação para o treinamento de professores, e também iniciativas que visem treinar professores para a utilização de tecnologias de informação e comunicação para a educação – em cooperação com a área de Educação; apoiar ações que visem mobilizar as tecnologias de informação e comunicação para a educação formal, permanente e continuada, para o trabalho colaborativo e para o compartilhamento de materiais educacionais – em cooperação com a área de Educação.

O terceiro objetivo estratégico enfatiza a importância da informação e do conhecimento para o desenvolvimento social. Neste campo os especialistas da UNESCO determinaram as seguintes linhas de ação: agir como catalisadora de agências multilaterais na mobilização de profissionais de informação e comunicação para a produção de informações de qualidade sobre violência urbana, questões ambientais, prevenção do HIV/Aids – em cooperação com as áreas de Ciências Naturais e de Ciências Humanas e Sociais; Promover e apoiar iniciativas de capacitação para o uso

das tecnologias de informação e comunicação na produção e a circulação de conteúdos criativos locais, especialmente no âmbito das comunidades – em cooperação com a área de Cultura; promover iniciativas que ampliem o acesso à informação e o conhecimento sobre ciência e tecnologia no âmbito internacional – em cooperação com os programas de Ciências Naturais e de Ciências Humanas e Sociais; promover o jornalismo profissional e a reportagem investigativa em questões associadas à boa governança<sup>38</sup>.

Além do Marco Estratégico citado, a UNESCO se preocupa com o processo de inclusão digital para o desenvolvimento do Brasil e criou vários projetos voltados exclusivamente para este tema. Para isso, existe a área dedicada a atender todas as demandas voltadas para os campos da Comunicação e da Informação de todos os seus países-membros. Segundo Jorge Werthein (2004), representante da UNESCO no Brasil: “no Brasil, a cooperação técnica da UNESCO nesta área acontece por meio de acordos estabelecidos com parceiros como o governo e instituições do terceiro setor”. Vejamos abaixo alguns projetos desta área que estão sendo ou já foram realizados:

- Liberdade de imprensa: parceria com a Associação Nacional de Jornais (ANJ) no sentido de desenvolver uma Rede de Defesa da Liberdade de Imprensa.
- Portal do Observatório da Sociedade da Informação serve como ponto de encontro de todos os países de Língua Portuguesa que buscam informações sobre a Sociedade da Informação ou atividades referentes ao assunto. Além disso, estes países são responsáveis pelo fornecimento das informações disponíveis no site.

Para a UNESCO, é fundamental que a inclusão digital seja efetivamente realizada, sendo que para isso, torna-se necessário que haja no Brasil melhores políticas para a inclusão social. Essa lacuna da nossa sociedade é um dos principais motivos de ainda nos dias de hoje haver tantos projetos de cooperação internacional no país. Werthein deixa claro em seu artigo que:

É preciso diminuir a imensa lacuna entre as pessoas que têm computador e acesso à Internet e aquelas que não têm merecem e precisam ser valorizados e multiplicados. Não basta ter a informação, insistimos: o importante é ter a informação e transformá-la em conhecimento capaz de gerar mudanças e melhorar a vida das pessoas (WERTHEIN, 2004, p. 6).

---

<sup>38</sup> Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

Outro exemplo interessante sobre cooperação internacional no campo da comunicação social brasileira é a preocupação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) com o andamento da implantação da TV digital no país. Cientes que o projeto deve ser lançado até 2016, especialistas da JICA querem ajudar o governo brasileiro a desenvolver ações para acelerar este processo. Devido a enorme diversidade do país e aos diferentes desafios enfrentados pelas emissoras de TV brasileiras, os especialistas lançaram em maio de 2012 um formulário sobre o desenvolvimento do sistema digital que envolve as seguintes questões: quando a emissora iniciou a transmissão digital, o motivo pelo qual ainda não iniciou, se solicitou frequência, mas, ainda não foi atendida, e se precisou de financiamento do programa de apoio à implantação da TV Digital (ProTV) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Este formulário deverá ser preenchido pelos associados da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e enviado por e-mail para os responsáveis pelo projeto (Sr. Noburu Osakabe – JICA e, Monique Cruvinel – ABERT). As informações coletadas nesse trabalho servirão de subsídio para a primeira versão de desligamento da TV analógica que está sendo finalizada pelo Ministério das Comunicações. Após analisar e avaliar os resultados dessa pesquisa, os governos japonês e brasileiro irão conseguir desenvolver ações específicas para acelerar a digitalização<sup>39</sup>.

Todos os exemplos apresentados neste tópico servem para comprovar a importância da cooperação internacional no Brasil e como esta atividade tem servido para ajudar no crescimento e no desenvolvimento de diferentes setores da nossa economia, no caso do nosso projeto, no campo da comunicação social do país. No próximo capítulo iremos debater dois campos analíticos que servem de fundamentação teórica e crítica na compreensão do papel da UNESCO no processo de debate e reforma das políticas públicas de comunicação social no Brasil: a cooperação internacional e a transferência de políticas públicas (*“policy transfer”*).

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.abert.org.br/site/index.php?noticias/todas-noticias/agencia-realiza-estudo-para-identificar-desafios-enfrentados-pelas-tvs-no-processo-de-digitalizacao.html>>. Acesso em: 22 maio 2012.

### 1.5 Questões derivadas dos aspectos contextuais e históricos

Agora que já apresentamos informações importantes, do ponto de vista contextual e histórico sobre a nossa pesquisa, gostaríamos de retornar à questão principal do nosso projeto, qual seja: “Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social no Brasil?”. Consideramos que, neste momento, podemos apresentar questionamentos e pontos de vista que servirão de subsídio para nos auxiliar a responder a questão inicial e nos ajudar a alcançar o objetivo principal do nosso projeto que é “avaliar em que medida as sugestões e formulações dos documentos publicados pela UNESCO em 2011 influenciaram o debate no processo de reforma da radiodifusão brasileira”:

| Questões                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• A UNESCO, através dos seus projetos de cooperação internacional no Brasil, ajudou no desenvolvimento do campo conceitual e metodológico desta temática no país?</li> <li>• Qual é a importância da atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira?</li> <li>• A sociedade brasileira compreende a importância da reforma da radiodifusão do país? A UNESCO tem auxiliado e fortalecido o processo de divulgação desta reforma no Brasil?</li> <li>• Como a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil é percebida pela sociedade, os políticos e as instituições atuantes neste setor?</li> <li>• Até que ponto o crescimento acelerado dos veículos de comunicação (jornal, rádio e Televisão) do Brasil influenciam a criação de medidas para a reforma da radiodifusão do país?</li> </ul> |

Retomaremos esses questionamentos na matriz de análise que será apresentada ao final do capítulo seguinte.

## 2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos no capítulo anterior, a cooperação técnica internacional é um importante instrumento de desenvolvimento que, apesar das assimetrias e hierarquias existentes no sistema internacional, também pode auxiliar os países beneficiários nas reestruturações dos seus sistemas produtivos e na superação das suas dificuldades através da transferência de conhecimento e experiências já vivenciadas pelos países doadores. Neste sentido, é interessante, neste momento, compreender as diferenças e as principais características dos modelos de cooperação Norte-Sul e Sul-Sul e seus impactos nas agendas de políticas públicas brasileiras. Para isso, este capítulo está organizado em três seções: 1) debate sobre os aspectos gerais (conceitos e formas) da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), 2) análise da CID na perspectiva das Organizações Internacionais, 3) avaliação do papel da CID na difusão das agendas de políticas públicas e 4) reflexão sobre o atual debate conceitual em torno da noção de transferência de políticas públicas (*policy transfer*). Os dois campos analíticos selecionados – cooperação internacional e *policy transfer* – servem de fundamentação teórica e crítica para a compreensão do papel da UNESCO no atual processo de debate e reforma das políticas públicas de comunicação social no Brasil.

### 2.1 Cooperação Internacional: conceitos e formas

Após a Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, com o discurso de redução das desigualdades sociais e econômicas entre os países desenvolvidos e os, em desenvolvimento, nasceu a cooperação internacional com o objetivo formal de colaborar com o crescimento econômico e o bem-estar dos países beneficiários e, ao mesmo tempo, deixar claro o poder dos países dominantes na economia política internacional desse momento. Podemos dizer que as raízes históricas da cooperação internacional se iniciaram com o enfraquecimento das bases de sustentação do sistema colonial. Com o fim do modelo de dominação colonial, as metrópoles europeias buscaram promover

limitadas e tímidas medidas de progresso social e econômico nas ex-colônias para manter, em alguma instância, sua relação de controle e dominação. De acordo com Corrêa (2010), apesar dos esforços de ajuda ao desenvolvimento destas antigas colônias, estes inusitados esforços de mudança não conseguiram encobrir os efeitos de décadas de ações ostensivas de exploração. Ainda hoje, no século XXI, estas ações ostensivas são constantemente identificadas através de relações verticalizadas entre aqueles países que promovem “ajuda internacional para o desenvolvimento” e aqueles que a recebem. Trata-se, em outros termos, de uma relação entre “doadores” e “recebedores” de ajuda em que as hierarquias e as assimetrias são bastante claras.

Foi somente na década de 1970 que a cooperação internacional começou a focar suas ações na promoção do crescimento econômico com estratégias de redução da pobreza, sendo que, duas décadas depois, esta a ideia continua vigente e lidera as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, cujo marco foi a Cúpula do Milênio em 2000. Infelizmente, apesar dos esforços para a mudança dessa situação, as duas últimas décadas do século XX testemunharam um aumento da pobreza em diversas regiões do mundo. Um dos motivos da lentidão da aplicação da cooperação internacional para o desenvolvimento deve-se: à fragmentação de iniciativas, aos programas que não correspondem às realidades dos países beneficiários, à extensa falta de coordenação dos grandes atores da cooperação internacional e a falta de articulação entre as agendas de desenvolvimento, comércio, finanças e investimentos (CORRÊA, 2010). Não devemos esquecer o fato de que os esforços de cooperação internacional para o desenvolvimento são paralelos à transformação do capitalismo e suas agendas nem sempre e necessariamente inclusivas do ponto de vista social e econômico.

Dentre as principais características da CID, Caruncho (2005) destaca cinco, a saber: 1) centralização, por parte dos Estados nacionais, de grande parte das políticas públicas: a cooperação multilateral depende por completo do financiamento feito pelos países doadores, sem que se contemplem mecanismos automáticos de geração de recursos; 2) o sistema de cooperação de cada país, com suas características e seus objetivos específicos, nem sempre coordenados com outros países doadores; 3) os objetivos do sistema de cooperação são mistos: promoção do desenvolvimento e do próprio interesse do doador; 4) a decisão acerca da quantia da ajuda e seu destino geográfico e setorial, ainda que derivada de um compromisso moral contraído nas Nações Unidas, é livre para cada Estado; 5) pelo acima mencionado, pela existência de



objetivos mistos e pela liberdade dos doadores, a cooperação tem mostrado uma eficácia limitada na promoção do desenvolvimento.

No cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), o Brasil participa de duas maneiras: por um lado atua na cooperação sul-sul como promotor de políticas públicas em outros países em desenvolvimento (uma perspectiva mais horizontal) e, por outro, também se qualifica como país em desenvolvimento receptor de cooperação internacional promovida por países desenvolvidos e organizações internacionais. Isto é, é tanto promotor da Cooperação Sul-Sul (entre países em desenvolvimento, sobretudo em parcerias no continente africano e latino-americano), quanto beneficiário da Cooperação Norte-Sul (que apresenta uma perspectiva mais vertical). A Cooperação Norte-Sul (ainda o modelo hegemônico e mais tradicional) tem como princípio respeitar os critérios estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre os quais destacamos: 1) fazer com que seu apoio respeite as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países parceiros; 2) as condicionalidades devem ser transparentes e de comum acordo entre os países parceiros, os outros doadores e as entidades interessadas. 3) as condicionalidades devem buscar acompanhar as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países parceiros ou nas suas revisões anuais do progresso na execução destas estratégias; e 4) o financiamento deve seguir uma série única de condições e/ou a um conjunto razoável de indicadores derivados da estratégia nacional de desenvolvimento (CORRÊA, 2010). Vale frisar que, apesar dos doadores que são membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE não possuem as mesmas características (países nórdicos, grandes potências e antigas metrópoles coloniais, Japão, Estados Unidos, etc.), suas estratégias de cooperação geralmente derivam de um quadro normativo e político comum, seguindo em linhas gerais o consenso das grandes agências internacionais, a exemplo do FMI e do Banco Mundial.

Além de seguir os critérios da OCDE, na cooperação Norte-Sul os países doadores assumem o compromisso pela organização das negociações e pelo mapeamento do cenário socioeconômico do país beneficiário, onde são detalhados os principais problemas do país analisado com base nos valores culturais e políticos do governo do país cooperante. É interessante ressaltar que as negociações Norte-Sul tendem a direcionar a pauta de acordo com as prioridades dos países doadores, o que comprova a necessidade dos países em desenvolvimento buscarem ter negociadores

hábeis e capazes de suprir essas diferenças técnicas. Apenas desta forma os países em desenvolvimento conseguirão evitar a implementação de programas voltados para atender aos interesses e expectativas dos países doadores em detrimento das necessidades e realidades dos países beneficiários.

As condicionalidades às vezes são consideradas pelos países receptores da ajuda como imposições negativas. Nesse sentido, Corrêa (2010) destaca dois tipos básicos de condicionalidades da cooperação Norte-Sul. Em primeiro lugar, a criação de bases institucionais e gerenciais para facilitar um desenvolvimento mais propício das iniciativas de cooperação e fazer com que o país beneficiário assuma compromissos para a efetiva implementação dessas ações. Neste caso o beneficiário da cooperação deve prestar contas pelo recebimento dos recursos dos doadores (conhecimento, tecnologia e experiência) através de relatórios administrativos, orçamentários e institucionais. Em segundo lugar, os países beneficiários devem adequar o seu marco legal interno através da regulação dos fatores relacionados à sua estrutura política, econômica e social seguindo os preceitos definidos pelo país cooperante antes de formalizar seu compromisso de cooperação internacional.

Cabe destacar que qualquer tipo de condicionalidade imposta arbitrariamente tende a servir para fortalecer o poder dos países doadores e, ao mesmo tempo, a acentuar a fragilidade dos países beneficiários que, para receberem a ajuda esperada, devem se submeter a exigências dos seus doadores e patrocinadores. No caso de alguns países, chega-se a uma dependência da ordem de 20 a 45% do orçamento nacional (como em Cabo Verde ou Moçambique, por exemplo). Uma forma de humanizar esta complexa relação é fazer com que os países doadores compreendam as particularidades e verdadeiras necessidades dos países beneficiários. De acordo com Soreanu (2009), o Brasil, dotado de uma economia crescente, de universidades reconhecidas, de parque tecnológico e produtivo regionalmente relevante, além de uma burocracia administrativa razoavelmente estabelecida e de um corpo diplomático profissionalizado, consegue estabelecer diálogo mais aberto com alguns parceiros estratégicos, por exemplo, com os EUA, a Ásia, a Europa Ocidental, o G4 e o G20. Outros autores chegam a afirmar que o Brasil, por ter uma posição mais privilegiada no cenário internacional, tem uma maior possibilidade de impor suas próprias demandas e negociar melhor as condicionalidades dos países desenvolvidos (PUENTE, 2010; CORRÊA, 2010; FONSECA, 2008).

É interessante perceber que o desgaste histórico das ações realizadas pela Cooperação Norte-Sul (CNS) em diferentes contextos (América Latina, África e Ásia) potencializou o desenvolvimento mais robusto da Cooperação Sul-Sul (CSS), mormente a partir dos anos 2000. Muitos países doadores do Norte não conseguiram enxergar a expressiva insatisfação dos países beneficiários do Sul de se sentirem preteridos e com menos vantagens no diálogo político da CNS. Por exemplo, as prioridades do CAD/OCDE são decididas na ausência dos beneficiários, e isso no âmbito institucional de uma organização da qual, entre os países do Sul, fazem parte México, Turquia, e mais recentemente, Chile. Nenhum país africano faz parte da OCDE. Isso fez com que os países do Sul questionassem o impacto da cooperação Norte-Sul no desenvolvimento dos seus países e as possíveis alternativas de mudança deste cenário. Tal situação poderia ser considerada uma das sementes do nascimento da Cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento.

Existem, ainda, outras questões que distinguem claramente a atuação da CNS da CSS. Diferente da cooperação Norte-Sul, a Sul-Sul não impõe condicionalidades aos beneficiários, finalidades lucrativas e algum tipo de recurso financeiro. Não podemos esquecer que a cooperação Sul-Sul é mais abrangente do que a cooperação técnica (CT) por englobar questões complexas que estão direta ou indiretamente vinculadas aos desafios de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica (PUENTE, 2010). Apesar disso, consideramos que a estrutura organizacional da Cooperação Sul-Sul (CSS) ainda não possui a expertise e a estrutura organizacional da Cooperação Norte-Sul. Talvez um dos motivos dessa visível diferença seja o fato da Cooperação Sul-Sul ser mais recente (1970) e composta, basicamente, por países em desenvolvimento que necessitam de um suporte técnico para capacitação dos profissionais envolvidos nos processos.

Acreditamos que a CSS ainda tem muito a evoluir. De acordo com Plonski (1994, p. 371), “países em desenvolvimento deveriam ser parceiros integrais no processo de solução de seus problemas e não apenas recipiendários passivos de ajuda externa”. A visão de Plonski se aproxima do discurso dos principais representantes dos países em desenvolvimento que buscam enaltecer o papel da Cooperação Sul-Sul para acelerar o crescimento socioeconômico das nações envolvidas neste processo e para fortalecer a participação deste tipo de cooperação na política externa dos países que a praticam.

Assim que alcançou condições significativas para compartilhar seus conhecimentos como país doador, o Brasil começou a investir na cooperação Sul-Sul. Podemos dizer que a cooperação Sul-Sul brasileira iniciou-se timidamente por meio da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), também conhecida como cooperação horizontal. Esta cooperação engloba atividades relacionadas à transferência, geração e disseminação de conhecimentos técnicos, experiências bem-sucedidas e capacitação de recursos humanos com o objetivo de consolidar as instituições do país beneficiário. Dentre os países beneficiários dos recursos da cooperação Sul-Sul destacam-se os seguintes países ou regiões: América Latina, Caribe, África (sobretudo nos países de língua portuguesa) e Timor Leste (PUENTE, 2010).

Conforme relatório do Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda<sup>40</sup>:

A complexa arquitetura atual da cooperação para o desenvolvimento evoluiu desde o paradigma Norte-Sul. Diferentemente da relação tradicional entre provedores e receptores de ajuda, as nações em desenvolvimento e uma série de economias emergentes tornaram-se importantes provedores de cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Estes permanecem países em desenvolvimento e continuam a enfrentar a pobreza dentro de suas próprias fronteiras. Como tais, eles continuam a ser elegíveis à cooperação para o desenvolvimento fornecida por outros; no entanto, eles assumem cada vez mais a responsabilidade de partilhar experiências e cooperar com outros países em desenvolvimento. A Declaração de Paris<sup>41</sup> não abordou a complexidade destes novos atores, mas a Agenda de Ação de Acra<sup>42</sup> reconheceu sua importância e suas especificidades. Enquanto a cooperação norte-sul continua a ser a forma principal de cooperação para o desenvolvimento, a cooperação sul-sul continua a evoluir, proporcionando maior diversidade de recursos para o desenvolvimento (FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2011, p. 4).

Além da CSS e CNS exercidas bilateralmente, outros tipos de cooperação também fazem parte do cenário internacional merecem ser destacados neste capítulo: a cooperação multilateral implementada pelas organizações internacionais, como veremos a seguir.

<sup>40</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20FINAL%20\(POR\).pdf](http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20FINAL%20(POR).pdf)>. Acesso em: 8 out. 2012.

<sup>41</sup> Fórum de Alto Nível Paris, 28 de Fevereiro a 2 de Março de 2005, que objetivou aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

<sup>42</sup> Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Acra, Gana, 4 de Setembro 2008, para acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2 de Março 2005).

### 2.1.1 *Cooperação internacional para o desenvolvimento e Organizações Internacionais: o papel da UNESCO na cooperação com o Brasil*

Contemporaneamente, desafiando o paradigma realista clássico das relações internacionais que vê o Estado como principal ou único ator capaz de exercer influência e dotado de agência na arena internacional, o que vemos é o surgimento de diversos novos atores que passam a exercer também influência nesta disputada arena internacional (MILANI; LANIADO, 2006). Dentre estes atores, os Organismos Internacionais (OIs) têm se destacado mais incisivamente depois da Segunda Guerra Mundial, principalmente por meio do sistema ONU. De acordo com Herz e Hofmann (2004), a cooperação exercida pelos organismos internacionais no campo do desenvolvimento pode ser considerada de “cooperação funcional”. Para as autoras, a cooperação funcional se caracteriza por uma ação voltada para uma área temática específica que envolve determinados interesses e questões sociais e econômicas. Essas ações podem ocorrer em várias situações como, por exemplo, iniciativas diplomáticas *ad hoc*, regimes internacionais e organizações internacionais. Sua abrangência pode ser regional ou mundial. De acordo com as autoras, suas origens remontam ao período da revolução industrial (em meados do século XIX), acompanhando crescentes demandas por uma maior integração entre os países que, tanto pela industrialização quanto pelos mercados consumidores dos produtos manufaturados, passavam a demandar maior integração e padronização nas suas relações. No século XIX foram emblemáticos os casos da União Telegráfica Internacional (1865) e da União Postal Universal (1874).

Ao lado da definição apresentada pelas autoras que consideram a cooperação exercida pelos organismos internacionais como “cooperação funcional”, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define a cooperação entre organismos internacionais e o governo brasileiro formalizada através de tratados, acordos e convenções internacionais, devidamente aprovadas pelo congresso nacional, como “cooperação técnica multilateral”. A ABC define que, após o acordo da parceria, o Governo nacional deve observar as normas internacionais e incorporar em seu planejamento interno metas globais de desenvolvimento. Além disso, nos programas multilaterais compete ao Governo brasileiro negociar o atendimento de seus interesses de acordo com os mandatos de cada um dos organismos internacionais com os quais o Brasil mantém

relações políticas, sendo que a aprovação dos programas e projetos depende, para além da vontade política de cooperar, da qualidade técnica das propostas e da disponibilidade de recursos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2004). De fato, a cooperação técnica pode ser considerada um subtipo de cooperação existente entre Estados e Organizações Internacionais, haja vista que estas também podem atuar na definição de padrões internacionais (*“international standards”*), normas de direito internacional, além de serem espaços políticos importantes para a condução de negociações entre Estados e para a projeção de protestos por redes ativistas e movimentos sociais.

No século XX, a ONU teve o papel ativo na promoção da cooperação funcional, desenvolvendo uma verdadeira rede de órgãos, comissões e organizações internacionais na área econômica, tecnológica e social. A cooperação funcional passou a ser vista não apenas como um facilitador de problemas técnicos de organização do mundo durante os tempos de paz, mas como uma condição para a própria manutenção da paz. A cooperação funcional tem um papel importante na segurança preventiva, evitando assim muitos conflitos entre os Estados.

É preciso entender que, apesar de serem essenciais para o fortalecimento da diplomacia entre as nações, as organizações internacionais costumam enfrentar alguns conflitos e dificuldades para implementar eficazmente seus projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento nos países beneficiários. Isso acontece, por exemplo, quando ocorrem rupturas políticas ou institucionais (mudança de regime democrático a ditadura em determinado país), quando um país se encontra sob embargo ou ainda quando as principais potências não alimentam os fundos das organizações internacionais adequada e suficientemente.

De acordo com Sato (2003) a relação entre as organizações internacionais e seus países membros sempre foi marcada por grandes complexidades e diferenças claramente declaradas (culturais, religiosas, padrões de comportamento econômico, social e político) onde a boa convivência exigia que a diplomacia prevalecesse sobre todos os outros fatores operantes dessas relações internacionais, pois a razão central envolvia os conceitos de justiça, de direitos e de obrigações entre sociedades e povos. Deste modo, fica evidente que para se construir a ordem internacional é preciso que haja a colaboração dos países que devem abrir mão, total ou parcial, da sua soberania e dos seus interesses em favor das instâncias internacionais para obter as soluções para seus

problemas vigentes. Apesar de importante para os países menos desenvolvidos, esta situação gera desconfiança, pois estes países, em sua grande maioria, não possuem capacidade de demandar um corpo técnico qualificado para acompanhar de perto todos os detalhes da cooperação. Na verdade o que lhes aflige é a possibilidade destas organizações aproveitarem seu campo de atuação para difundir ideias dos países desenvolvidos, agindo como um forte instrumento de intervenção.

Já os países desenvolvidos têm muita dificuldade de deixar de lado suas vantagens competitivas e a consolidação da sua soberania mundial para facilitar a atuação das organizações internacionais. A título de exemplo, podemos analisar o papel da ONU durante a intervenção do Iraque<sup>43</sup> (20/03/2003-15/12/2011). Este evento serviu para demonstrar o quanto é difícil estabelecer consensos internacionais. Observamos, no caso do Iraque, uma relutância das grandes potências mundiais em abrir mão do seu poder em prol das atividades diplomáticas de mediação (antes, durante e depois) das organizações internacionais para garantir a paz.

Com relação ao papel da ONU no campo do desenvolvimento mundial, devemos ressaltar que, no decorrer dos anos 1990, a Organização promoveu várias conferências internacionais sobre temas voltados para a agenda social global que, de certa forma, faziam com que seus participantes e a sociedade de modo geral parassem para refletir sobre os papéis e a relação entre a sociedade civil global, os Estados, o sistema econômico e as organizações internacionais. Esse período foi marcado por uma série de transformações na política mundial decorrentes do colapso da Guerra Fria e do fim da bipolaridade URSS-EUA. Segundo Aguiar:

As conferências são, portanto, mecanismos por meio do qual determinada organização internacional convoca seus membros, e demais atores relevantes, para uma reunião *ad hoc*, com o objetivo de discutir temas específicos da agenda internacional, durante determinado período de tempo e visando à elaboração de instrumentos normativos e institucionais capazes de direcionar e facilitar a solução das problemáticas apresentadas. Elas são apenas um dos mecanismos de que dispõem as organizações internacionais para impulsionar o debate e o processo decisório em plano global (AGUIAR, 2005, p. 33).

---

<sup>43</sup> Também conhecida como: Ocupação do Iraque ou Segunda Guerra do Golfo, ou Terceira Guerra do Golfo ou ainda como Operação Liberdade do Iraque, foi um conflito que começou em 20 de Março de 2003 com a invasão do Iraque, por uma coalizão militar multinacional liderada pelos EUA e foi encerrado em 15 de dezembro de 2011.

**Tabela 4 – Relação de Conferências patrocinadas pela ONU/ano, sede e número de participantes**

| <b>Conferência</b>                                                             | <b>Ano</b> | <b>Sede</b>      | <b>Delegações</b> | <b>Chefes de Estado</b> | <b>INGOS</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------|-------------------|-------------------------|--------------|
| Cúpula Mundial sobre a Criança                                                 | 1990       | Nova Iorque      | 159               | 71                      | 45           |
| Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)    | 1992       | Rio de Janeiro   | 172               | 108                     | 2400         |
| Conferência Mundial sobre Direitos Humanos                                     | 1993       | Viena            | 171               |                         | 800          |
| Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento                    | 1994       | Cairo            | 179               |                         | 1500         |
| Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social                                    | 1995       | Copenhague       | 186               | 117                     | 811          |
| Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher                                      | 1995       | Pequim (Beijing) | 189               |                         | 2100         |
| Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) | 1996       | Istambul         | 171               |                         | 2400         |

Fonte: Aguiar (2005, p. 30)

Para Arraes, Oliveira e Lessa (2006): “de acordo com a visão da ONU, uma conferência teria por finalidade a mobilização e a conscientização de governos e entidades da sociedade civil para tratar de questão específica”. As conferências da ONU fazem parte do sistema multilateral e das negociações entre Estados; são um mecanismo fundamental na construção de agendas mundiais e, se seguirmos uma leitura liberal das relações internacionais, na definição de normas e regras do direito internacional. A cooperação internacional para o desenvolvimento é um dos sistemas ou campos do multilateralismo, como veremos a seguir.

### *2.1.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e difusão de agendas de políticas públicas*

De acordo com Corrêa (2010), toda vez que as lideranças políticas de um país desenvolvido promovem discursos sobre solidariedade para promover a cooperação para o desenvolvimento de países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, criam-se expectativas nestes países receptores da ajuda. Apesar do discurso de ajuda dos



países doadores, é preciso analisar quais são os fatores motivadores e as intenções efetivas desses compromissos. Isso porque antes dos países doadores efetuarem sua ajuda internacional, eles precisam priorizar os mecanismos que asseguram os altos padrões de vida de suas nações e prestar contas aos seus parlamentos e cidadãos sobre os recursos públicos investidos em benefício de outras nações. Enfim, a solidariedade pode ser considerada um elemento motivador de iniciativas de ajuda internacionais inspiradas e patrocinadas por dirigentes políticos, mas sua aplicação estará sujeita às prioridades de curto e de longo prazo da política externa do país doador. Pois os dirigentes políticos devem prestar contas aos seus eleitores, sendo a atuação da política externa e da política econômica local diretamente influenciada pelas circunstâncias e necessidades internas dos países doadores.

Outra questão importante é que, cada vez mais, alguns países em desenvolvimento conseguem exercer autonomia nos seus processos e alcançar seu desenvolvimento local sem precisar da ajuda externa dos países tradicionalmente doadores. Essa situação ficou comprovada, principalmente, após a crise econômico-financeira de 2007/2008 nos países considerados como as grandes potências mundiais, que fez com que o futuro da CNS fosse repensado e que a CSS tivesse uma maior abertura nos seus países-membros.

Neste sentido, devemos compreender que o Brasil passou por diferentes períodos da sua história que marcaram profundamente o seu desenvolvimento no âmbito nacional e internacional, onde o papel do Estado sempre esteve presente nos debates. Já que a postura do Estado pode ser considerada fator determinante de sucesso ou fracasso na manutenção da ordem e da estabilidade econômica de um país. Como exemplo, podemos citar a década de 1990 que, para Milani, foi marcada pelos seguintes aspectos:

Na verdade, no Brasil, a década de 1990 correspondeu à institucionalização da consulta com a população em geral, associações, sindicatos, cientistas e empresas no processo de formulação de projetos desenvolvimento e políticas públicas. Na América Latina, esse movimento é com a consequência de, entre outras coisas, a legitimidade de uma voz política de atores não-governamentais e da consolidação de expertises técnicas e consultas mais frequentes no processo de formulação estratégias (MILANI, 2008, p. 169).

Ainda nesse sentido, segundo Braz:

A hegemonia mundial das políticas neoliberais, ampliadas após o Consenso de Washington<sup>44</sup>, acarretou o aumento das disparidades sociais, com maior concentração de renda, crescimento da pobreza, do desemprego e das dificuldades de acesso à cultura e à comunicação, sobretudo nos países pobres. Em resposta a esse movimento, a partir da década de 1990 e durante os primeiros anos do século XXI, houve uma forte ascensão dos partidos de esquerda na América Latina, que chegaram ao poder com promessas de maior distribuição de renda e justiça social (BRAZ, 2010, p. 13).

Para auxiliar nossa compreensão sobre o papel dos diferentes atores da CID na difusão de agendas políticas, é importante lembrar que, de acordo com Diniz (2011), foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1995-2003 - que o país redefiniu sua agenda pública para alcançar a estabilidade econômica e fazer valer os programas das reformas estruturais (privatizações, abertura comercial, liberalização dos fluxos financeiros, disciplina fiscal e refluxo do Estado).

Nesses anos, como afirmou Chang:

Os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment*<sup>45</sup>, para adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico. Segundo essa agenda, “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. “Instituições boas” são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos (CHANG, 2004, p. 11-12).

Após a constatação de Chang (2004) fica visível que a trajetória das políticas adotadas pelos países desenvolvidos impactou diretamente a conjuntura das realidades sociais, políticas e econômicas de países em desenvolvimento, por meio das estruturas e mecanismos da CID, seja ela bilateral ou multilateral. São várias as abordagens sobre o papel do Estado numa economia globalizada, como bem lembra Diniz (2011), sendo que sempre estarão em jogo a questão da apropriação do público pelo privado e suas

<sup>44</sup> A expressão “Consenso de Washington” deve-se a John Williamson no final da década de 1980. Trata-se de um conjunto organizado de medidas oficiais com o propósito de servir de ferramenta para conduzir a ajuda oficial do governo dos EUA aos países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela), do Caribe e da América Central durante suas crises econômicas (NUNNENKAMP, 1991). O Banco Mundial foi a instituição designada a atuar como modelador da agenda política e econômica para o enquadramento destes países, apesar disso a maioria dos governos só começou a aplicar de maneira sistemática a nova agenda a partir de 1990 (PEREIRA, 2010).

<sup>45</sup> Refere-se à ordem ideológica, economia e política que constitui uma sociedade ou um Estado.

respectivas áreas de abrangência, a regulação do Estado sobre a economia, assim como as relações entre o nacional e o internacional na definição do modelo produtivo. Além disso, ainda existem as distintas possibilidades de integração regional nas relações do Estado com outras economias nacionais do espaço geográfico mais próximo. De todas as formas, fica evidente como é complexo para o Estado ser o agente responsável pela administração dos recursos ligados à competitividade das economias nacionais num mundo altamente globalizado. Tendo em vista que a capacitação técnica dos profissionais envolvidos nestes processos é essencial para a realização correta das atividades e a boa imagem do Estado perante seus parceiros.

Segundo Albuquerque (2005, p. 91-92), o governo Lula teve três agendas distintas que se destacaram pelas suas características e objetivos divergentes. Sendo a primeira uma agenda tradicional voltada para atender os objetivos tradicionais da diplomacia brasileira. A segunda uma agenda pessoal que englobava a necessidade de tornar o presidente do país um representante internacional reconhecido e respeitado mundialmente. E a terceira uma agenda ideológica que buscou ascender à imagem do presidente Lula e do Partido dos Trabalhadores no governo através da utilização da diplomacia para estabelecer uma nova ordem mundial e ultrapassar as barreiras da globalização e da hegemonia dos EUA no mundo. Aliadas as agendas citadas, temos a forte inclusão das agendas sociais nos debates da política externa brasileira, fator que sempre esteve presente no governo Lula. Para Sousa (2008, p. 13): “a centralidade das políticas sociais no governo do presidente Lula é apresentada como a base para a construção de um novo modelo de desenvolvimento para o país, unindo pela primeira vez, o crescimento econômico à justiça social”.

Agora que já compreendemos o processo histórico que originou a visão de mundo que norteia as relações internacionais do país nos eixos norte-sul e sul-sul e na formulação das políticas públicas vigentes. A seguir, debateremos o tema da transferência de políticas públicas ou *policy transfer*. Vamos compreender como os principais atores (representantes governamentais, deputados eleitos, burocratas, funcionários públicos, grupos de pressão (‘lobby’, opinião pública, mídia) e grupos de interesse (empresários, ONGs, sindicatos e outros movimentos sociais), ‘experts’ (comunidade de peritos, consultores) e acadêmicos ou universitários, organizações intergovernamentais) podem agir no cenário mundial por meio da transferência de práticas de políticas públicas.

## 2.2 O debate conceitual sobre transferência de políticas públicas (*“policy transfer”*)

Ao longo da história da humanidade observou-se a importância de se conhecerem hábitos, costumes, organizações e processos dos diferentes países e como eles buscam resolver os problemas simples e complexos da sua sociedade. Apesar de corriqueira, a prática desta observação é essencial na rotina dos gestores públicos e ganhou força a partir da década de 1990 por causa do discurso neoliberal que ressaltava a necessidade da diminuição da burocracia governamental e a presença das organizações multilaterais nos países em desenvolvimento (EVANS; DAVIES, 1999).

Neste contexto é interessante perceber que os processos de globalização acarretaram várias mudanças políticas e comportamentais entre as nações e no interior de cada uma delas. Para acompanhar esse novo cenário, algumas nações tiveram, por exemplo, de mudar sua postura de fazer negócios e enxergar o novo ambiente internacional como um desafio com novas oportunidades para seu crescimento na economia mundial. Conforme citam Robert Keohane e Joseph Nye (2001), no século XXI surge à necessidade de se compreender a complexidade da interdependência entre os Estados e os múltiplos canais de redes de relacionamento sociais e políticas entre os países.

Nesta nova fase do cenário internacional, fica evidente para os Estados e para os demais atores sociais e não estatais que os tempos de separação absoluta entre o espaço doméstico e o internacional mudaram muito, as atitudes antes tomadas de forma independente sem intromissão direta de alguma instituição nacional ou internacional são menos frequentes. Atualmente, é cada vez mais imperioso governar e definir as políticas públicas nos marcos da globalização, o que pode implicar algum grau de intervenção ou ingerência no plano doméstico dos Estados. A governança se dá por meio de diferentes formas, como por exemplo: ações estatais unilaterais dentro do seu próprio território; ações unilaterais fora dos territórios dos Estados e dos blocos; cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas; cooperação multilateral em nível global por meio da criação de regimes internacionais; e; cooperação transnacional e transgovernamental sem que envolvam a ação do Estado (KEOHANE; NYE, 2001).

Para Keohane e Nye (2001), no processo de negociação política faz-se necessário compreender como e por que mudam os regimes internacionais. Isto se deve,

segundo os autores, à presença de atores nesse processo, gerando as regras dessa interdependência, sendo os atores estatais e não estatais, nacionais e internacionais. Segundo Camargo (1999), o conceito de governança também está ligado à forma como as principais instituições liberais internacionais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas – ONU, Fundo Monetário Internacional – FMI, entre outras) definem governança. Isto representa uma forma de legitimar suas orientações e seus projetos, além de ser utilizado e amplamente divulgado com forte conotação ideológica.

Apesar de o termo governança global ser novo e possuir diferentes interpretações, alguns autores já defendem suas ideias sobre esse assunto. Lohbauer (1999, p. 42), por exemplo, defende a hipótese de que a ideia de governança global implica “pensar caminhos para tornar o mundo um local melhor para a convivência dos povos”. Muito mais do que a criação utópica de um “governo mundial” a governança global implica em medidas que garantam a segurança dos povos, a organização da economia mundial, além do fortalecimento das leis universais, ou seja, prover instituições globais que melhor atendam as necessidades do mundo após a Guerra Fria. Já Held (2004) acredita que a governança global é um sistema de várias partes envolvidas, multidimensional e com múltiplos atores. Onde as redes globais de política pública estão remodelando a base sobre a qual as normas nacionais e internacionais são feitas e operam nos sistemas de regulação. Já não existe uma separação rígida entre o público e o privado, o nacional e o internacional, no que tange aos procedimentos e aos mecanismos legais de legislar e de executar, não seguindo a lógica única dos Estados. E Ronit (2001) considera que dois aspectos estão internalizados no conceito de governança global. O primeiro é que existem inúmeros problemas mundiais que nem os países sozinhos ou em cooperações regionais podem resolver satisfatoriamente. O segundo é que a solução desses problemas não está em uma maior cooperação entre os países, e também não está nas transações econômicas do mercado. Por isso, é preciso fazer com que as instituições globais resolvam estes problemas.

Ao se tratar do tema da governança global, o processo de transferência de políticas emerge como corolário necessário, na medida em que as ações das instituições multilaterais influenciam diretamente as políticas dos Estados e governos. No caso do tema deste projeto, fica claro o papel da UNESCO de trabalhar com transferência de políticas públicas (educativas, culturais, científicas e na área da comunicação) entre seus distintos países membros. Como este assunto é muito importante para a nossa

dissertação, vamos referenciar algumas reflexões de autores renomados sobre o conceito de “*policy transfer*”, que serão retomadas no capítulo 3 da dissertação.

De acordo com Camacho:

A literatura hoje conhecida como *policy transfer*<sup>46</sup>, foi analisada principalmente por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), ganhou relevância internacional pela tentativa de sintetizar uma vasta gama de conhecimentos acerca do processo de transferência de políticas públicas entre países. Em paralelo com esta análise o *lesson drawing*<sup>47</sup>, de Richard Rose (1991, 2002), especifica principalmente uma abordagem baseada no aprendizado, na qual lições positivas e negativas acerca dos processos de implementação e transferência de políticas públicas seriam essenciais na transmissão de conhecimento para outras nações (CAMACHO, 2011, p. 12).

Os processos de globalização, governança global e avanços tecnológicos intensificaram o processo de transferência de política, na qual a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento social é influenciada por experiências em contextos políticos diferentes (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; STONE, 2004; HULME, 2006; EVANS, 2004, 2006). Para Dolowitz e Marsh (2000) a transferência de políticas (“*policy transfer*”) é o processo pelo qual o conhecimento a respeito de políticas de sucesso, conteúdo político, instrumentos políticos, programas políticos, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) são utilizados como modelo para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político para auxiliar na tomada de decisão dos governantes e facilitar a implementação de melhores políticas baseadas nas experiências estrangeiras ou de outras regiões nacionais. Ainda segundo Evans e Davies (1999), a análise da *policy transfer* deve ter como objetivo principal a aprendizagem com o propósito de gerar uma ação política, onde o *policy transfer* pode vir a ser um fator condutor da convergência política.

De acordo com Evans (2004) as transferências de políticas em perspectiva global possuem três objetivos principais que são: 1) fornecer um quadro interdisciplinar para estudar os processos de transferência de políticas, pois a literatura recente analisa a natureza de diferentes formas de política de transferência com base na perspectiva de uma série de disciplinas que englobam questões que vão do âmbito nacional ao

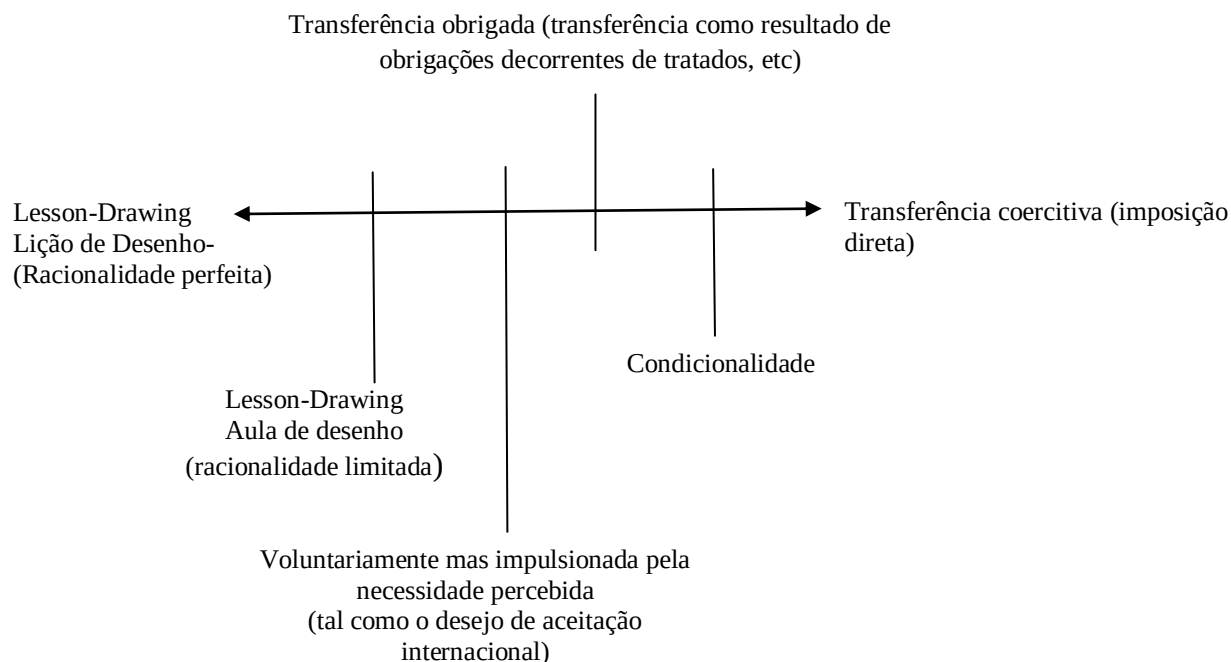
<sup>46</sup> Ato de transferir políticas públicas (tradução nossa).

<sup>47</sup> Ato de desenvolver ou formular políticas públicas (tradução nossa).

internacional, da ciência política a política comparada. O autor destaca que esta interdisciplinaridade pode ser considerada como um ponto fraco, já que apesar de este campo de estudo possuir agendas de investigação complementares as disciplinas continuaram a falar umas sobre as outras; 2) fornecer um modelo explicativo de transferência de políticas. Por considerar que a análise de transferência de políticas deve ser distinta e verificar as formas normais de decisão política e não somente reaproveitar ideias ou conceitos já existentes; 3) apresentar estudos detalhados sobre transferências de políticas nas seguintes relações: entre países desenvolvidos, dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e provenientes de países em desenvolvimento para países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Nesse contexto, Stone (2004) argumenta que transferência de ideias ou programas pode estar diretamente relacionada a um profundo e precedente processo de aprendizagem. Com isso, a transferência de políticas engloba a participação dos formuladores de políticas públicas com o propósito de ajustar seus entendimentos cognitivos sobre o desenvolvimento político e modificar as políticas adotadas à luz dos conhecimentos adquiridos de experiências anteriores. Sendo este tipo de transferência de políticas denominado *lesson drawing* (ou aprendizagem), no qual são determinadas “lições” de um lugar e tempo específico que resultam em uma mudança política e institucional em outro local e tempo. De acordo com Rose (1993), o processo de aprendizagem começa com as análises do passado ou das experiências externas à organização. Onde as lições mal sucedidas servem de exemplo de como não proceder (ROSE, 1993; DOLOWITZ; MARSH, 1996; EVANS, 2006).

A figura 1 comprova que a aplicação do conceito de transferência de política pode ser um processo contínuo que engloba desde aprendizado até a imposição direta de diferentes processos de um país para outro.

**Figura 1 - Lição de Desenho para Transferência coercitiva**

Fonte: Dolowitz; Marsh (2000, p. 13).

Para facilitar nossa compreensão sobre a abrangência das ações de *policy transfer*, apresentamos a seguir o Quadro 3 de Stone (2004, p. 562). Ela engloba três modos de transferência de política (*policy transfer*) através de dezoito questões centrais, que transitam pelos diferentes atores envolvidos nesses processos.

**Quadro 3 - Três modos de transferência de política**

|                                                           | <b>IDEACIONAIS</b>                                                                 | <b>INSTITUCIONAIS</b>                                           | <b>REDES</b>                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Quem são os Agentes de transferência de políticas?</b> | Defensores de negócios, grupos de reflexão, peritos, associações profissionais.    | Políticos, funcionários internacionais, funcionários do Estado. | Multi-ator; trisectoral: a sociedade ONGs / civil, negócios, as agências estaduais e internacionais. |
| <b>O que é transferido?</b>                               | Ideias, paradigmas, aulas de: Soft. Definição do problema e interpretação política | Rígidos: instrumentos, legislação, política abordagens.         | Subsídios para os projetos (matéria-prima e mão de obra) e conhecimento técnico.                     |
| <b>Base autoridade</b>                                    | Epistêmica / normativa                                                             | Político / burocrático, 'de                                     | Coletivo: reunidos responsabilidade                                                                  |



|                                                        |                                                                           |                                                                                                    |                                                                                          |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        |                                                                           | jure'.                                                                                             | entre "partes interessadas", "de fato"                                                   |
| <b>Quando fatores levam a reavaliação da política?</b> | Incerteza, crises. Novos conhecimentos.                                   | Instituições refratar as pressões para a mudança; lento para adaptar.                              | Intratáveis problemas transfronteiriços política, ausência de responsabilidade nacional. |
| <b>Caráter de pesquisa</b>                             | Racional, inovadora e orientada para objetivos.                           | Caminho dependente, incremental.                                                                   | Resolução de problemas, orgânica (inicialmente) com objetivos pouco claros.              |
| <b>Lições tiradas de onde?</b>                         | Melhores exemplares no setor público, mercado local e da sociedade civil. | Instituições dominantes; psicologicamente jurisdições próximas.                                    | Experiência dos membros da rede, ou seja, a racionalidade limitada rede.                 |
| <b>Lições percebidas no processo político?</b>         | Definição do problema e definição de agenda                               | A tomada de decisão, alocação de recursos, implementação.                                          | Implementação de prestação de serviços e monitoramento.                                  |
| <b>Lições aplicadas / implementadas onde?</b>          | Em 'margens' comunidades profissionais e movimentos sociais.              | Em Estados-nação, locais multilaterais.                                                            | Entre e acima Estados; transnacional através de redes.                                   |
| <b>Linguagem</b>                                       | Transferência, 'herança' cosmológica, normas.                             | Difusão; isomorfismo mimético.                                                                     | Ação coletiva; multilateralismo.                                                         |
| <b>Como a mudança promulgada voluntariamente?</b>      | Incorporado conhecimento consensual; mudança de paradigma.                | Regras e regulamentos.                                                                             | Anarquia organizada, fluidez e flexibilidade; tentativa e erro.                          |
| <b>Mecanismos</b>                                      | Conferências, associações profissionais, de defesa "melhores práticas".   | Legislação, regulamentação, definição de padrões de guerra e invasão, a condicionalidade da ajuda. | Parcerias e alianças; gppns para a implementação.                                        |
| <b>Resultados</b>                                      | Aprendizagem social e conhecimento consensual.                            | Harmonização; convergência e divergência.                                                          | Identidade compartilhada e preferências comuns através da ação; capital social.          |
| <b>Como a mudança imposta?</b>                         | Poder hegemônico.                                                         | Poder estrutural.                                                                                  | "Poder Network '.                                                                        |
| <b>Resultados impostos</b>                             | Aprendizado tático; transferências                                        | Penetração e resistência;                                                                          | A falta de reconhecimento de                                                             |

|                                                        |                                                                                           |                                                                         |                                                                                            |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | superficiais.                                                                             | resultados divergentes.                                                 | autoridade de rede.                                                                        |
| <b>Por que a mudança / transferência trouxe?</b>       | Agência.                                                                                  | Imperativos estruturais.                                                | Mediação de rede entre as estruturas estatais; construção de novos espaços para a agência. |
| <b>Por que não fatores que impedem transferências?</b> | Ausência de comunidade internacional, sem conhecimento consensual; competição ideológica. | Falta de 'ajuste' institucional; instrumentos de política discordantes. | Falta de visão compartilhada; desunião rede; deserção.                                     |
| <b>Causas do Estado-nação convergência</b>             | Normas comuns ou ideologia entre a elite política.                                        | Pressões exógenas sobre a economia política.                            | Redes de moldar o processo de pesquisa e restringir execução cruz-nacional                 |
| <b>Razões para a divergência</b>                       | Aprendizagem, lições negativas.                                                           | Determinantes internos; ex. Resistência burocrática; inércia política.  | Ausência de coordenação e consenso na tomada de redes.                                     |

Fonte: Stone (2004, p. 562)

O quadro acima sintetiza a percepção e as escolhas da autora sobre quais seriam os eixos centrais do “*policy transfer*”. De fato, as ações de “*policy transfer*” na arena mundial podem interferir direta ou indiretamente nas tomadas de decisões dos governantes. Ao apresentar somente três modos de transferências de políticas (ideacionais, institucionais e redes), a autora procura deixar claro como a utilização das dezoito questões centrais propicia conhecer detalhadamente as semelhanças, diferenças e formas de lidar/pensar política dos respectivos modelos. Como diferenças, destacamos o fato dos ideacionais procurarem tirar as lições dos melhores exemplos no setor público, mercado local e sociedade civil, o que comprova a necessidade desse grupo acompanhar tanto as tendências do setor público quanto as do setor privado para planejar suas ações. Já os institucionais buscam tirar as lições através do acompanhamento das instituições políticas (clássicas) e das jurisdições, o que enaltece a percepção de que as instituições públicas tendem a buscar soluções para seus problemas também por meio dos exemplos em outros Estados e modelos de administração pública. No caso das redes, a fluidez seria a marca essencial, na concepção da autora, a fim de

que as lições aprendidas sirvam de experiências para seus próprios membros em contextos distintos.

Podemos considerar a atuação da UNESCO no Brasil um exemplo de transferência de políticas e de aprendizagem, onde as experiências obtidas nos projetos realizados no campo da comunicação social dos primeiros dez países pesquisados servem de lições para o estudo prospectivo de cenário brasileiro. De acordo com Stone:

Organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou das Nações Unidas (ONU) são meios para ajudar a desenvolver respostas políticas comuns em alguns campos. Da mesma forma, regimes internacionais - um conjunto de normas e princípios semelhantes, regras e tomadas de decisões procedimentos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores - também podem levar a harmonização (STONE, 2004, p. 552-553).

Fica claro que as organizações internacionais podem agir como precursores na difusão de ideias e novas práticas políticas nos seus estados e países membros respectivamente. É importante que as novas agendas políticas sejam apresentadas a sociedade de forma clara e objetiva sem duplo sentido para evitar interpretações equivocadas da sua finalidade, fazendo com que este novo modelo de política seja considerado um simples modismo banal do momento. Muitas vezes, novas ideias são implementadas para solucionar um problema imediato, no sentido de apagar um incêndio inesperado e fazer com que a pressão da sociedade e da mídia não tome maiores proporções. Além disso, a implantação de novas políticas em uma nação pode, em alguns casos, ser imposta por organismos internacionais ou por países desenvolvidos através de dominação econômica ou militar.

Devemos compreender que a natureza da *policy transfer* envolve ações políticas e sociais dentro do contexto estrutural dos países envolvidos, sendo para isso, fundamental a avaliação da atual conjuntura dos atores envolvidos e os possíveis impactos da implementação da *policy transfer* nas suas estratégias e ações diretas e indiretas (EVANS; DAVIES, 1999).

É importante destacar que o processo de *policy transfer* envolve diretamente nove categorias de atores principais: oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas e servidores civis, grupos de pressão, empresários políticos e *experts*, corporações transnacionais, *think tanks*, instituições supranacionais governamentais e não

governamentais e instituições não governamentais e consultores. Nestas ações os decisores de políticas (nacionais, internacionais e locais) são orientados por consultores especialistas no assunto que buscam auxiliar na criação de “boas práticas” políticas e estruturas institucionais. Cabe, por exemplo, aos consultores políticos representar seus países nas discussões com as organizações internacionais relacionadas ao *policy transfer* ou à criação de agendas específicas na gestão das políticas públicas de uma nação. Nesse sentido, de acordo com Dolowitz & Marsh (2000), são os governantes de cada país os responsáveis pela escolha dos profissionais, bem como pelo tipo de política econômica adotada. Aliado a este processo está o papel das organizações internacionais (OIs) - como a OCDE, o G7, o FMI e a ONU e suas agências - e as organizações não governamentais internacionais (ONGs) na difusão de ideias, programas e instituições. Estes organismos atuam como agentes de transferência tanto coercitiva como voluntária. Na visão dos autores, determinar se o modelo é coercitivo ou voluntário demanda um determinado grau de conhecimento do processo que só pode ser adquirido por uma assistência contínua da ação. Como se pode notar, há uma grande complexidade nos processos de *policy transfer*, na medida em que os atores envolvidos precisam constantemente adaptar-se às novas mudanças do sistema, às inovações tecnológicas e ao rápido crescimento das comunicações de todos os tipos que geram significativas mudanças de ideias e conhecimentos. Portanto, a fácil adaptação a um novo paradigma é essencial para o andamento satisfatório da *policy transfer*. Segundo Evans e Davies:

Diferentes níveis de governo participam na transferência das redes por uma série de razões. Quando os governos (locais, regionais, nacionais ou supranacionais) se engajam nessas redes, isso reflete uma interação entre: (1) a necessidade de satisfazer objetivos de problemas políticos; (2) acessar outras redes organizacionais; (3) conseguir motivação; e (4) conseguir habilidades e conhecimento (EVANS; DAVIES, 1999, p. 376).

Os estudos das transferências transnacionais focam em uma variedade de preocupações como, por exemplo, o engajamento, por parte do governo beneficiário, na transferência de políticas; a função que ele desempenha na política de transferência do processo político; as características do processo de decisão em si e as razões do sucesso ou fracasso do processo. As transferências de políticas requerem cuidado e informação sobre os programa: isso inclui acesso a uma informação preliminar através da análise

dos programas existentes e sua aplicação em um novo contexto. Adotantes potenciais precisam de informações precisas sobre as metas, desenho, e funcionamento atual das políticas em questão. É essencial que os governantes interessados em obter uma transferência de política façam uma avaliação detalhada da política que será implementada. Esta avaliação engloba os seguintes aspectos: verificar a semelhança de problemas e objetivos com a sua realidade, pois as diferenças não reconhecidas de problemas e objetivos podem levar ao fracasso da política nos países que adotam; conhecer o desempenho das políticas para saber os aspectos em que a política foi bem sucedida, não podemos esquecer que as falhas das políticas podem oferecer informações valiosas; compreender as diferenças de configuração e em que medida a nova política se difere da política original e se essas diferenças importam para a implementação e bons resultados. Vale lembrar que uma transferência de política mal sucedida pode acontecer pelo simples fato de se escolher um modelo que não se adéqua à realidade local e que foi criado para solucionar outro propósito, ou seja, sua finalidade é completamente diferente da necessidade do país receptor. Já as transferências de políticas bem sucedidas ocorrem quando há uma total sintonia entre todos os processos (doador e receptor). Pois tomar emprestada uma política quando os problemas ou objetivos diferem pode limitar a capacidade de aprender com a experiência do país de origem (MOSSBERGER; WOLMAN, 2003).

Analizamos que qualquer forma de implantação de *policy transfer* envolve a relação entre diferentes atores em prol do desenvolvimento de um país específico. Neste sentido, os tomadores de decisão precisam conhecer profundamente suas necessidades prioritárias e avaliar criteriosamente os modelos existentes fazendo uma comparação com as finalidades e objetivos alcançados em cada ação política já realizada ou em fase de experimentação, para assim, poder escolher a melhor alternativa para a solução dos seus problemas nacionais ou locais. É certo que ao optar por participar de uma rede de *policy transfer*, o país está disposto a trazer mudanças políticas significativas para sua população. Conforme Dolowitz e Marsh:

Um exame de transferência de políticas deve ser temperada por uma compreensão de quando e por que tais generalizações nem sempre são verdadeiras, que nos ajuda a reconhecer que a distinção entre os países, que normalmente são os credores e os países que são geralmente os mutuários não deve ser exagerado (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 10).

### 2.3 Questões derivadas da análise dos conceitos de cooperação internacional e transferência de políticas (*policy transfer*)

Agora que já apresentamos informações importantes sobre o referencial teórico da nossa pesquisa (cooperação internacional e transferência de políticas públicas), gostaríamos de retornar à questão principal do nosso projeto: **“Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social no Brasil?”**. A análise contextual e histórica do impacto da cooperação internacional e da transferência de políticas públicas para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento são informações importantes que nos auxiliam na formulação de alguns questionamentos e pontos de vista que nos servem de subsídio a fim de responder à questão inicial e nos ajudar a alcançar o objetivo principal, a saber: **“avaliar se e em que medida as sugestões e formulações dos documentos publicados pela UNESCO em 2011 influenciaram o debate no processo de reforma da radiodifusão brasileira”**:

| Questões derivadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como as atividades de cooperação internacional, particularmente no caso da UNESCO, são percebidas pelo Governo brasileiro?</li> <li>• A cooperação Norte-Sul interfere na reforma da radiodifusão brasileira? Como?</li> <li>• Até que ponto o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pode auxiliar no processo de reforma da radiodifusão brasileira?</li> <li>• Existe alguma resistência às ações de <i>policy transfer</i> no seio do Governo brasileiro? Como estas questões são gerenciadas?</li> <li>• Ocorrem transferências de políticas públicas do ambiente externo para o Brasil?</li> <li>• Que papel exercem as Organizações Internacionais nesse processo, particularmente a UNESCO?</li> </ul> |

Retomaremos esses questionamentos na matriz de análise a seguir.

## 2.4 Procedimentos metodológicos e Matriz de análise para o estudo de caso

Neste tópico apresentaremos o procedimento metodológico adotado em nossa pesquisa. Para isso, é fundamental que, nesse momento, seja retomada a questão principal do nosso projeto: **“Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social no Brasil?”**. Após desenvolvermos nossa pesquisa nos capítulos anteriores, consideramos que agora temos subsídios suficientes para darmos início ao debate central do nosso projeto e buscarmos as repostas necessárias para respondermos a nossa questão principal. Utilizamos as questões derivadas, apresentadas ao final de cada capítulo (p. 64 e 86), na construção da matriz de análise. Para tanto, construímos a matriz de análise a seguir que engloba a questão principal respaldada por algumas questões secundárias que buscam contextualizar o papel da cooperação internacional realizada pela UNESCO no Brasil e todas as consequências dessas ações, que apresentamos a seguir no Quadro 04:

**Quadro 4. Matriz de Análise**

| <b>Questão principal de pesquisa</b>                                                                   | <b>Questões secundárias</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Fontes</b>                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social do Brasil? | 1. A UNESCO, através dos seus projetos de cooperação internacional no Brasil, ajudou no desenvolvimento do campo conceitual e político da comunicação social no país? Como as atividades de cooperação internacional em geral são percebidas pelo Governo brasileiro? Até que ponto o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pode auxiliar no processo de reforma da radiodifusão brasileira, por exemplo, no caso da TELESUR? | Documentos oficiais da UNESCO;                                                                                                         |
|                                                                                                        | 2. Qual é a importância da atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira na percepção dos responsáveis brasileiros (ministérios, agências, etc.)? Como a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil é percebida pelos políticos e as instituições atuantes neste setor?                                                                                                                       | Discursos do governo brasileiro e posicionamento da Associação Brasileira de Imprensa (ABI);<br><br>Documentos e sites institucionais; |
|                                                                                                        | 3. A sociedade brasileira compreende a importância da reforma da radiodifusão do país? A UNESCO tem auxiliado e fortalecido o processo de divulgação desta reforma no Brasil?                                                                                                                                                                                                                                                | Publicações acadêmicas e referências bibliográficas relacionadas com os                                                                |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                               |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|  | 4. Até que ponto o crescimento acelerado dos veículos de comunicação (jornal, rádio e Televisão) do Brasil influenciam na criação de medidas para a reforma da radiodifusão do país?                                                                                                                                          | temas abordados;<br><br>Pesquisa de campo: entrevistas com informantes-chave. |
|  | 5. Ocorreu e ocorre <i>policy transfer</i> no campo da comunicação social no Brasil? Existe alguma resistência às ações de <i>policy transfer</i> no seio do Governo brasileiro? Por quê? Ocorrem transferências de políticas públicas no campo da comunicação social do Brasil para outros países? Como se dá esse processo? |                                                                               |

Fonte: Elaboração da autora.

Nossa pesquisa é de natureza qualitativa e de caráter exploratório. Como lembra Godoy:

Quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados. Nesse sentido, a opção pela metodologia qualitativa se faz após a definição do problema e do estabelecimento dos objetivos da pesquisa que se quer realizar (GODOY, 1995, p. 63).

Ademais, nossa pesquisa é descritiva, com a finalidade de compreender o complexo campo da comunicação social brasileira e suas interfaces com a UNESCO e suas propostas de reforma do setor. Para tanto, convidamos informantes-chaves atuantes na área pesquisada para participar das nossas entrevistas semiestruturadas. Com isso, buscamos promover um diálogo entre a empiria (o que os atores envolvidos nos revelaram) e o arcabouço teórico apresentado anteriormente. De acordo com a definição de Gil (2002), o objetivo principal da pesquisa exploratória é o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Sendo que este tipo de pesquisa tende a se tornar no desenrolar do projeto uma pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Já com relação à pesquisa, o autor enfatiza que este tipo de pesquisa procura descrever as características de uma população ou fenômeno ou a relação entre determinadas variáveis. Para ele:



As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos etc. Geralmente assumem a forma de levantamento (GIL, 2002, p. 42).

Seguindo a análise de Gil (2002), durante a realização desta pesquisa procuramos aplicar os métodos de pesquisa bibliográfica e de análise de conteúdo. O processo de pesquisa bibliográfica foi realizado através da consulta as referências bibliográficas da temática estudada e das entrevistas publicadas nos meios de comunicação e, da revisão da literatura. Após isso, conseguimos desenvolver nosso roteiro das entrevistas semiestruturadas, a contextualização sobre o objeto da pesquisa e o referencial teórico deste estudo. Conforme Gil:

A pesquisa bibliográfica tem sido utilizada com grande frequência em estudos exploratórios ou descritivos, casos em que o objeto de estudo proposto é pouco estudado, tornando difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis. A sua indicação para esses estudos relaciona-se ao fato de a aproximação com o objeto ser dada a partir de fontes bibliográficas. Portanto, a pesquisa bibliográfica possibilita um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL apud LIMA; MIOTO, 2007, p. 40).

Quanto à análise de conteúdo utilizada na realização dessa pesquisa, devemos destacar que adotamos o modelo criado por Bardin (1977) que divide a análise de conteúdo em três fases essenciais, a saber: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Para Trivinos estas três fases podem ser explicadas como:

**A pré-análise:** a organização do material, quer dizer de todos os materiais que serão utilizados para a coleta dos dados, assim como também outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenômeno e fixar o que o autor define como *corpus* da investigação, que seria a especificação do campo que o pesquisador deve centrar a atenção.

**A descrição analítica:** nesta etapa o material reunido que constitui o *corpus* da pesquisa é mais bem aprofundado, sendo orientado em princípio pelas hipóteses e pelo referencial teórico, surgindo desta análise quadros de referências, buscando sínteses coincidentes e divergentes de ideias.

**Interpretação referencial:** é a fase de análise propriamente dita. A reflexão, a intuição, com embasamento em materiais empíricos,

estabelecem relações com a realidade aprofundando as conexões das ideias, chegando se possível à proposta básica de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais (TRIVINOS, 1987 apud SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005, p. 75).

No que se refere **aos meios**, compreendemos que devemos usar dois tipos de estratégias: levantamento documental e estudo de caso. Contudo nas duas estratégias utilizadas teremos como base principal de pesquisa e levantamento de dados os três relatórios publicados pela UNESCO. Também utilizamos discursos do governo brasileiro e o posicionamento da ABI. Verificamos, durante a elaboração do projeto dessa dissertação, que o método de estudo de caso se enquadrava perfeitamente na pesquisa que seria realizada, uma vez que nossa proposta era buscar subsídios que nos auxiliassem a compreender o papel da UNESCO no campo da comunicação social brasileira que é um fenômeno social atual e complexo. Conforme Yin:

“O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2010, p. 32).

A coleta de dados foi composta por dados secundários e dados primários<sup>48</sup>, sendo realizada da seguinte forma: consulta de documentos institucionais; análise documental dos textos da UNESCO; revisão de literatura e análise de sites institucionais; publicações acadêmicas e referências bibliográficas relacionadas com os temas abordados; discursos oficiais do Governo brasileiro. Além disso, utilizarmos como ferramenta de coleta de dados o roteiro das entrevistas semiestruturadas (apresentado no apêndice C). No que se refere à elaboração do roteiro de entrevista, procuramos selecionar os principais tópicos abordados no referencial teórico, a saber: participação da UNESCO no Brasil, percepções do Governo brasileiro; reforma da radiodifusão brasileira; transferência de políticas públicas. Buscamos formular e

---

<sup>48</sup> Os dados primários são coletados com o propósito de completar o projeto de pesquisa. Assim, o pesquisador envolve-se em cada aspecto da transformação de dados em conhecimento. Isso inclui a criação do mecanismo de coleta de dados, a coleta de dados, a codificação, verificação de erros e análise e interpretação de dados. Por sua vez, os dados secundários podem ainda abordar a questão de pesquisa imediata, de modo que os pesquisadores sempre devem averiguar fontes potenciais de dados secundários antes de coletar os dados primários. Tendências recentes aumentaram o uso dos dados secundários. A tecnologia tornou os dados secundários mais prontamente acessíveis a um maior número de administradores, e podem ser obtidos com muita rapidez (MONEY; BABIN; SAMOUEL, 2007, p. 104).

organizar as perguntas seguindo uma ordem cronológica dos principais acontecimentos que norteiam nosso projeto para facilitar o encadeamento das ideias dos entrevistados e possibilitar que eles pudessem relatar abertamente suas percepções.

O tratamento dos dados da pesquisa foi realizado na seguinte ordem: 1) análise dos relatórios da UNESCO e das matérias de jornal; 2) elaboração do roteiro de entrevista semiestruturada, criado pela pesquisadora e seu orientador; 3) Agendamento das entrevistas com os informantes-chave; 4) transcrição das entrevistas realizadas; 5) Sistematização dos resultados da pesquisa de campo por temas, apresentados no item 3.4 do próximo capítulo. É importante destacar que esta pesquisa de campo teve como principais etapas: 1) seleção dos possíveis entrevistados através de pesquisas nos *sites* das principais instituições envolvidas no projeto (ABI, ABERT, EBC, MINICOM, UNESCO e veículos de comunicação); 2) contato telefônico para apresentação do projeto, solicitação de e-mail de contato e agendamento das entrevistas; 3) nos dias agendados para as entrevistas (apêndice C) procuramos salientar a importância do projeto e solicitar a autorização para a gravação e utilização do nome dos entrevistados na pesquisa (apêndice B, p. 182).

Vale ressaltar que tivemos muita dificuldade em conciliar a agenda dos entrevistados locados em Brasília com a data da nossa viagem. Também percebemos a falta de disponibilidade ou desinteresse de alguns profissionais que foram convidados. Durante o período de 02 de outubro de 2012 a 13 de janeiro de 2013 entrevistamos dez profissionais, dentre eles, nove autorizaram a gravação das entrevistas e a divulgação dos seus nomes na pesquisa, sendo que um entrevistado não nos concedeu nenhum tipo de autorização. É importante destacar que quando transcrevemos as análises dos nossos entrevistados optamos por não apresentar nenhum tipo de diferenciação por gênero, idade, cargo; instituição que trabalha e cidade. Realizamos entrevistas presenciais em Brasília e no Rio de Janeiro, além de entrevistas via *skype* e por telefone.

Outra questão relevante que devemos lembrar, neste momento, são as limitações da nossa pesquisa. Segundo Godoy (2010): “ter consciência de suas dificuldades e limitações pode indicar ao pesquisador caminhos de melhoria”. Complementando este pensamento, Gil (2002) esclarece outras limitações que precisam ser explicadas: 1) a pesquisa documental apresenta dados subjetivos que precisam ser analisados detalhadamente pelo pesquisador, além de necessitar de um número suficiente de documentos para não torná-la incompleta; 2) quando realizamos um estudo de caso,

como pesquisadores devemos assumir uma postura imparcial para não interferir no resultado do processo, já que o entrevistador e o entrevistado podem viver no mesmo ambiente e possuir as mesmas inquietações, valores, etc.; 3) na realização das entrevistas semiestruturadas sempre haverá o risco dos entrevistados não serem sinceros nas suas respostas e de o entrevistador poder influenciar o rumo das respostas.

### **3 A INFLUÊNCIA DA UNESCO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Este capítulo está organizado em três grandes partes. Na primeira, refletiremos sobre os três relatórios da UNESCO que servem de base da nossa pesquisa. Na segunda, após o breve resumo dos textos, apresentaremos um quadro demonstrativo do cenário da radiodifusão dos dez países pesquisados pelos consultores da UNESCO (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia), seguido pelas conclusões por eles apresentadas e das recomendações formuladas pela Organização para o governo brasileiro. Já na terceira parte, verificaremos o material empírico, síntese e análise das entrevistas realizadas.

#### **3.1 Apresentação dos três relatórios preparados pela UNESCO.**

##### *3.1.1 Texto 1 - O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: Uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros.*

Este relatório apresenta as melhores práticas dos sistemas reguladores de radiodifusão estruturados com base nos padrões internacionais observados em diversos países, bem como as principais conclusões sobre o cenário da regulação da radiodifusão no Brasil com suas devidas sugestões para mudanças.

O objetivo geral dos autores<sup>49</sup> da UNESCO com este relatório é contribuir com a sociedade brasileira, fazendo com que os reguladores e os demais participantes do debate sobre a reforma do marco regulatório da radiodifusão no país possam compreender como esta complexa questão da regulação é tratada em outros países, ajudando os a entender como o atual marco regulatório da radiodifusão no Brasil pode

---

<sup>49</sup> Autores desse relatório: Toby Mendel e Eve Salomon.

ser comparado aos padrões internacionais e às melhores práticas conhecidas e já bastante experimentadas.

O relatório está organizado em sete linhas temáticas principais, que são: autoridades reguladoras independentes, licenciamento (outorga de concessões), regulação de conteúdo, obrigações positivas de conteúdo, emissoras públicas, emissoras comunitárias e outras temáticas relevantes. A meta principal é abordar os marcos regulatórios para a radiodifusão privada e comercial sem esquecer as atividades de natureza pública e comunitária que são importantes para uma “ecologia” de radiodifusão democrática. Em cada seção temática, são descritas questões-chave e destacadas as melhores práticas, consubstanciadas nos exemplos de diversos países, com particular ênfase nos dez escolhidos para efeito de comparação neste estudo.

A escolha dos países usados nessa comparação foi baseada em exemplos existentes no mundo todo: a) cenários menores e mais simples (Jamaica); b) ambientes grandes e diversos (África do Sul, Canadá e Estados Unidos); c) democracias estabelecidas (França e Reino Unido); d) democracias emergentes (Malásia e Tailândia); e) dois países com histórias marcadas por oscilações relevantes (Alemanha e Chile).

Apesar de o Brasil ser um dos países do chamado grupo “BRICS”, os consultores da UNESCO não pesquisaram o cenário da radiodifusão na Rússia, na China e na Índia. Isso se deveu a dois fatores: os dois primeiros países não são considerados democráticos, nos padrões definidos pelos consultores, e sofrem intervenção direta do Estado sobre a mídia; no caso da Índia, o mercado indiano de televisão comercial é recente e altamente concentrado no setor de TV por assinatura, além de concorrer com uma emissora pública forte, estabelecida há logo depois da independência em 1947.

Avaliação geral da situação no Brasil poderia ser resumida da seguinte forma: o Brasil é um país grande e diverso, atendido por muitos serviços diferentes de rádio e televisão, sendo que o desenvolvimento desses serviços não foi controlado por nenhum tipo órgão regulador a fim de estabelecer diretrizes e normas padrões de conduta. Esse cenário fez com que os protagonistas desse setor adotassem um sistema de práticas de acordo, exclusivamente, com suas necessidades e propósitos. Isso proporcionou a construção das grandes redes nacionais de televisão e das suas emissoras afiliadas que não obedeciam as licenças para a radiodifusão aberta concedidas diretamente pelo

Congresso Nacional que seguia as recomendações do Ministério das Comunicações. Mesmo com o crescimento dos serviços de transmissão por satélite e a cabo, esse serviço aberto e analógico continua a ser o mais popular no Brasil, pois a assinatura de serviços a cabo é relativamente cara.

Ademais, o ambiente brasileiro da radiodifusão é caracterizado por uma atividade comercial muito intensa, uma presença pública fraca e um serviço comunitário que ainda tem um caminho a trilhar a fim de realizar seu potencial. Isso fez com que algumas emissoras comerciais assumissem parte das funções de interesse público, reduzindo a diversidade e o pluralismo que uma ecologia de radiodifusão mais equilibrada costuma oferecer. Com o interesse do governo brasileiro de migrar para a radiodifusão terrestre digital até 29 de junho de 2016, a UNESCO acredita que surge uma oportunidade para a criação de uma nova legislação para o setor, mais abrangente, com tempo suficiente para sua discussão e implementação, antes da migração. Há tempo para avaliar como deverá ser o cenário pós-2016, com a disponibilidade de espectro adicional, que expande o leque de opções possíveis. Fundamentando-se na experiência de muitos países e nos padrões internacionais, cabe ao governo brasileiro determinar a política, mas a aplicação e a execução deveriam ser de responsabilidade de uma autoridade reguladora independente.

A UNESCO espera que, com esse relatório, a existência da força-tarefa organizada pela Secretaria da Comunicação Social (SECOM) que visa a rever o marco regulatório das comunicações eletrônicas e a iminente mudança para as tecnologias digitais deem o impulso necessário para a definição do marco legal para a radiodifusão pretendida pela Constituição brasileira. Além disso, a UNESCO recomenda a criação de uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão. Esta nova autoridade deveria assumir e fundir muitas das funções das principais autoridades atuais, aproveitando sua expertise coletiva e utilizando a base de conhecimentos existente.

### 3.1.2 *Texto 2 - Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão.*

A liberdade de expressão é um direito fundamental de todo ser humano e um forte alicerce para que se consiga proteger todos os outros direitos. Mesmo assim, pode-se afirmar que é um dos direitos mais complexos, uma vez que: (i) não é absoluto, podendo ser limitado para proteger interesses maiores, públicos (como a segurança nacional) ou particulares (como a privacidade de um cidadão); (ii) protege tanto o direito de quem fala/escreve/atua quanto o de quem ouve/lê/vê – no caso deste, o direito de acesso à informação e às ideias. Esses fatores comprovam o enorme choque de conflitos e a necessidade de se estabelecerem as reais prioridades, sendo assim considerado um complicado exercício de equilíbrio. Este documento da UNESCO trata efetivamente da busca pela regulação da radiodifusão brasileira que está diretamente vinculada ao direito à liberdade de expressão.

Vale ressaltar que esta temática é extremamente complexa e, mesmo nos dias de hoje, ainda causa alguns erros de interpretação já que algumas pessoas a enxergam como uma proposta que visaria a restringir essa liberdade. Segundo os autores do relatório da UNESCO, a liberdade de expressão seria a pedra angular da regulação da radiodifusão nas sociedades democráticas, sendo que a legitimidade ou não de determinada abordagem regulatória para o setor dependerá de uma avaliação de seu impacto sobre a liberdade de expressão e a natureza desse direito. O documento apresenta algumas normas regulatórias que já são utilizadas no Brasil, tais como a proibição da difusão de conteúdo discriminatório ou a restrição de horário para veicular material inadequado à crianças e adolescentes. Apesar de poder ser considerado por alguns como um meio de se restringir a liberdade de expressão, ainda assim, fala mais alto a busca pela proteção da igualdade de direitos e o público infanto-juvenil.

Os autores do relatório<sup>50</sup> da UNESCO concluem que, em primeiro lugar, apesar de algumas interpretações deturpadas sobre a necessidade da regulação no Brasil, a busca por proteger telespectadores e ouvintes contra conteúdos nocivos deveria ser considerada pela legislação internacional motivo suficiente para respaldar restrições especiais de conteúdo. Na maioria das democracias os órgãos reguladores independentes detêm o poder de formular códigos de conduta para as emissoras (com

---

<sup>50</sup> Autores desse relatório: Toby Mendel e Eve Salomon.



questões sobre a proteção a crianças e adolescentes, a devida exatidão da informação e a proibição de conteúdo discriminatório). Entretanto em alguns países tais códigos são criados e aplicados pelas próprias emissoras, por meio de um sistema de autorregulação. Em segundo lugar, seria fundamental que um regulador independente se responsabilizasse pela legitimação do processo para que não houvesse interferência de responsáveis políticos e dos grupos de interesse nas decisões do setor impactando os benefícios da regulação. Em terceiro lugar, consideram que o Estado deveria exercer certas obrigações positivas como a de criar um ambiente onde todos os três setores da radiodifusão – público, comercial e comunitário – pudessem se desenvolver, evitando-se a concentração ilegal de propriedade no setor privado e consolidando a importância de todas as emissoras veicularem conteúdos positivos. Além disso, o licenciamento é citado como sendo o mecanismo-chave para se regular o acesso à radiodifusão, já que seus processos deveriam procurar ser justos e com base em critérios transparentes divulgados com antecedência. Em quarto lugar, chamam a atenção para a necessidade de um sistema regulatório de radiodifusão que atenda a todas as condições debatidas não, sendo bem acolhido pelo direito internacional, mas também pela democracia no plano nacional. Colocar em prática tal sistema deveria ser, por conseguinte, um objetivo primordial para qualquer governo democrático.

### *3.1.3 Texto 3 - A importância da auto-regulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.*

Segundo Puddephatt (2011)<sup>51</sup> existiriam três razões pelas quais a liberdade de expressão seria tão essencial: trata-se de uma necessidade humana sermos nós mesmos e termos a nossa própria identidade para nos expressarmos de diferentes maneiras; ela é um alicerce para outros direitos e liberdades, pois sem liberdade de expressão não é possível organizar, informar, alertar ou mobilizar as pessoas em defesa dos direitos humanos; é uma pré-condição para o desenvolvimento social e econômico, já que a comunicação livre, aberta e transparente é necessária para assegurar que o desenvolvimento beneficie a todos.

---

<sup>51</sup> Autor desse relatório da UNESCO.

A importância do direito à liberdade de expressão está refletida na sua ampla proteção pelas convenções e legislações internacionais, tanto no âmbito global como no regional. Essa proteção está nos mais significativos tratados de direitos humanos, na Declaração de 1948 e nos Pactos dos anos 1960, o que comprova sua extrema importância para o cumprimento da democracia e a necessidade de uma dimensão pública para o seu debate – um meio de comunicação – que facilite a troca de opiniões, ideias e informações. É por esta razão que ativistas da liberdade de expressão concentraram sua atenção na estrutura e na regulação do ambiente de mídia, pois aí se define a possibilidade de acesso às principais plataformas para a expressão pública, desde livros e jornais até a radiodifusão.

Para o autor deste relatório da UNESCO, a mídia precisa ter a liberdade de fornecer os meios para a realização da nossa liberdade de expressão, na sua forma mais plena possível. Portanto, é inevitável que ativistas que lutam pela defesa desse direito tenham sempre uma grande preocupação quanto à estrutura e ao funcionamento da mídia e a sua capacidade de permanecer livre de repressão ou controle governamental. A UNESCO sempre considerou que, para uma sociedade conseguir um ambiente de mídia moderno, capaz de apoiar a democracia e a boa governança, seria necessário haver participação ativa do Estado com a disponibilização da infraestrutura, criação de uma estação pública de radiodifusão e garantia do ambiente regulatório. Além disso, a UNESCO sempre pensou que o acesso limitado aos meios de comunicação – ou a falta de um envolvimento com eles – seria produto da pobreza e da educação de má qualidade, podendo ser causado ou agravado por desigualdades e divisões sociais baseadas em idiomas, gêneros, faixas etárias, etnias ou contextos urbanos e rurais. Para a UNESCO a mídia é uma plataforma e ator social, sendo importante frisar que o Estado não deve interferir na regulação da mídia. Já que os veículos de comunicação são essenciais para o exercício da liberdade de expressão, pois fornecem uma plataforma pública pela qual esse direito é efetivamente realizado. Neste sentido, o autor do informe apresenta duas conclusões importantes, quais sejam:

A) é importante reconhecer o caráter dual da mídia e suas implicações, já que ela permite a livre troca de ideias e opiniões, o que é fundamental em uma democracia e, portanto, merece proteção, precisa estar livre de interferências políticas por parte do governo ou grupos específicos. Além disso, ela é um ator social em defesa de seus direitos e interesses; suas decisões sobre quais fatos cobrir e de que forma cobri-los,

assim como suas posições editoriais, tudo pode interferir nos acontecimentos, o que requer da mídia um comportamento socialmente responsável. É esse caráter duplo que torna tão essencial a construção de um sistema efetivo de autorregulação;

B) se aceitarmos que a autorregulação é a alternativa mais adequada, no lugar do controle da mídia por parte do Estado, é necessário assumir dois princípios relativos à responsabilidade das empresas e profissionais de comunicação. Primeiramente, todos os atores desse setor, sejam pessoas físicas ou jurídicas, têm obrigações a cumprir em troca da liberdade e da proteção contra as interferências políticas do Estado – o que todos eles sempre almejavam, corretamente. Essas obrigações devem estar centradas no objetivo de proteger e promover a liberdade de expressão. Em segundo lugar, todas essas obrigações devem ser explícitas e transparentes, e seu cumprimento deve ser demonstrado publicamente, de forma regular, em relatórios claros e objetivos. Ambas as condições são essenciais, para que a autorregulação proteja a liberdade de expressão e não apenas os interesses das organizações de comunicação.

#### *3.1.4 Quadro demonstrativo do cenário da radiodifusão dos dez países pesquisados pela UNESCO.*

Para compreendermos o atual cenário da radiodifusão dos dez países pesquisados (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) pela UNESCO e publicados no texto “O Ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros”, resumimos, a seguir, alguns dos dados coletados pelos consultores internacionais da Organização, Toby Mendel e Eve Salomon, que demonstram como a regulação de mídia é tratada no cenário internacional.

Em primeiro lugar, a **África do Sul** possui um órgão independente responsável pela regulação do setor que é a Agência Independente de Comunicação da África do Sul (ICASA). Além da ICASA, existe a Agência de Desenvolvimento e Diversidade de Mídia (MDDA) que utiliza boa parte dos seus recursos recebidos pelo governo (mais ou menos 65%) e da mídia comercial para fazer com que as comunidades do país tenham acesso a treinamentos oferecidos aos seus membros. É interessante verificar que a lei

sul-africana exige que Corporação Sul Africana de Radiodifusão (SABC), que difunde em três canais abertos principais, apresente noticiários e programas de assuntos públicos que atendam aos mais elevados padrões do jornalismo, assim como cobertura justa e não tendenciosa, com imparcialidade, equilíbrio e independência em relação a interesses governamentais, comerciais e outros. Além disso, a lei sul-africana também tem um forte apelo no sentido de desenvolver e refletir a cultura nacional.

A Lei Sul-Africana de Comunicações Eletrônicas de 2005 define uma emissora como elegível para obter uma licença de radiodifusão comunitária quando ela corresponde positivamente aos seguintes objetivos: (a) o candidato é totalmente controlado por uma entidade sem fins lucrativos e operado; (b) o solicitante pretende servir aos interesses da comunidade relevante; (c) em relação à prestação dos serviços de radiodifusão propostos, o solicitante conta com o apoio da comunidade relevante ou daquelas relacionadas aos interesses de tal comunidade, ou que promovam esses interesses; o apoio deve ser mensurado segundo os critérios estabelecidos; (d) o candidato pretende incentivar os membros da comunidade relevante ou associada a promover os interesses desta comunidade de participar na seleção e oferta de programas a serem transmitidos durante o serviço de radiodifusão; e, (e) o solicitante nunca foi condenado por um crime nos termos desta lei ou de alguma legislação pertinente.

Na África do Sul a relação do governo e do ambiente político com as emissoras do país é marcada por fatores específicos, como a exigência de se estabelecerem regras igualitárias na transmissão dos pontos de vista de um determinado partido, isto é, as emissoras devem dar a mesma oportunidade para todos os partidos políticos, desde que estes respeitem as leis de responsabilidade da emissora. Além disso, quando um partido político for criticado durante um programa transmitido por uma emissora, esta deve dar uma oportunidade ao partido de responder à crítica e, nenhuma propaganda política pode ser transmitida no período de 48 horas, antes de uma eleição.

Pelo menos 35% do conteúdo televisivo deve ser de origem sul-africana, assim como 20% das músicas tocadas nas rádios. Aliado a este fato, a ICASA tem o direito e a obrigação de impor cotas de programação local a cada licença que concede e cerca de 80% do financiamento da SABC já vem de fontes comerciais. Na data da publicação do relatório da UNESCO, havia apenas 16 estações comerciais privadas (e outras três estações comerciais operadas pela difusora pública), frente a aproximadamente 120 rádios comunitárias licenciadas (porém, nem todas elas estão no ar). Esse quadro único

se deve, principalmente, ao desejo de dar mais voz à maioria negra do país. A concessão de novas licenças comerciais provavelmente resultaria num domínio do setor pelos grupos com mais recursos – desproporcionalmente compostos por brancos. Ao invés disso, o país optou por desenvolver sua radiodifusão com um perfil mais social-participativo do que comercial.

Em segundo lugar, no caso da **Alemanha**, os órgãos reguladores podem agir em duas áreas específicas: federal ou estadual (regional, no nível dos “landers”. Suas atividades são diretamente ligadas às empresas de radiodifusão. Neste aspecto é importante destacar que na Alemanha as fusões e aquisições dos meios de comunicação estão sujeitas a leis gerais antitrustes, onde o faturamento anual das empresas é um dos principais objetos de análise e que este valor não pode ser maior do que o que determina a Lei Alemã de Controle de Fusão e Concorrência (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB). Vale lembrar que no caso da mídia, a lei permite operações envolvendo organizações com faturamento de apenas € 25 milhões e o enquadramento é mais rígido nas leis antitruste, sendo as empresas submetidas a tal regime a partir de um faturamento de apenas € 750 mil. Tudo isso comprova a disposição das autoridades em evitar a concentração de poder econômico no setor de comunicação. Por exemplo, quando ocorre uma união de emissoras de radiodifusão é realizada uma investigação especial para verificar se a operação pode levar a uma concentração capaz de colocar em risco a livre informação do público e a pluralidade de visões.

Devido ao histórico do nazismo, a Alemanha se preocupa em manter garantida a diversidade da opinião na mídia do país. Isso fez com que, além do Escritório Federal de Cartéis, fosse criada a Comissão de Concentração na Mídia (“Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich”, KEK) que é formada com base no Acordo Interestadual de Radiodifusão. A KEK é composta por seis peritos em direito de mídia e direito econômico. Além disso, todas as radiodifusoras públicas e comerciais são obrigadas a tratar de forma equilibrada e imparcial todo tema que seja objeto de debate na sociedade. Não existem restrições específicas à propriedade estrangeira da mídia de radiodifusão (nem impressa). Só há regras gerais sobre a concentração de propriedade da mídia. Contudo, todas as emissoras de televisão na União Europeia são obrigadas a garantir que pelo menos 50% da programação (excluindo notícias, eventos esportivos, jogos, publicidade, serviços de teletexto e tele vendas) seja de origem

européia. Apesar de não tratar do tema da propriedade, essa regra acaba incentivando e apoiando o setor europeu de produção para TV. Ademais, a Constituição germânica proíbe o serviço público de radiodifusão com abrangência nacional (devido à experiência da Segunda Guerra Mundial), as emissoras públicas são estaduais, e a maioria delas se conecta em rede por meio do Grupo de Trabalho das Organizações Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha (ARD, na sigla em alemão). Grande parte do financiamento origina-se das taxas cobradas dos telespectadores e ouvintes, mas diversas emissoras veiculam alguma publicidade. A rede ARD obtém cerca de 80% de suas receitas com por meio de taxas, e o restante com publicidade – além de algumas outras fontes menores.

Em terceiro lugar, no **Canadá**, a Lei de Radiodifusão que criou a Comissão de Radiotelevisão e Telecomunicações do Canadá (CRTC) é a autoridade reguladora do país. Para compreendermos a atuação da CRTC no país, segue abaixo algumas funções dela: 1) multar as emissoras, assim como suspender, revogar as licenças ou recusar a sua renovação; 2) aprovar as mudanças no controle ou na propriedade das emissoras licenciadas; 3) incentivar os ouvintes e telespectadores a darem sua opinião sobre o desempenho das emissoras e aumentar as exigências para aprovar a renovação da licença das emissoras mais criticadas ou diminuir o prazo de renovação para verificar se a emissora melhorou seu desempenho; 4) aplicar cotas rigorosas para conteúdo nacional, sendo pelo menos 60% para as emissoras de TV particulares, 50% da programação no horário de pico de audiência deve ser de origem canadense e 35% das músicas tocadas nas emissoras de rádio sejam de artistas canadenses; 5) analisar e aprovar a publicidade de bebidas alcoólicas antes do início de sua veiculação.

Apesar de a CRTC deter a autoridade legal sobre as emissoras, os padrões são estabelecidos pelo Conselho Canadense de Padrões de Radiodifusão (CBSC) que é uma organização não governamental independente, financiada pelas principais emissoras do país. Além de oferecer o principal serviço de atendimento a reclamações, a CBSC tem limitados poderes de execução e pode apenas emitir opiniões e recomendações. Embora essas recomendações não tenham força de lei, elas dispõem de grande valor simbólico por causa do forte reconhecimento e do apoio que a CBSC recebe da CRTC. Além disso, o CBSC contém orientações práticas para proteção do público infanto-juvenil, inclusive diretrizes para o conteúdo da programação e da publicidade. Com relação ao ambiente político e ao governo, a CRTC determina que durante as campanhas eleitorais,

seja obrigatório apresentar de forma equânime as posições de todos os partidos sobre temas em discussão, sendo que cabe aos editores escolher a forma como isto será feito. Além disso, a legislação da radiodifusão não prevê direito de resposta, mas a própria natureza do sistema autorregulador canadense faz com que as emissoras muitas vezes ofereçam o espaço para resposta em atendimento a reclamações.

É interessante verificar que mesmo recebendo regularmente uma doação do governo, a CBSC não aceita que haja uma ingerência política e conta com o apoio da sociedade civil e do seu público para impedir que a emissora seja forçada a beneficiar governantes ou aliados. Apesar disso, o volume de recursos destinados à CBC diminuiu em relação ao PIB nos últimos anos. Vejamos agora algumas questões interessantes da Lei de Radiodifusão Canadense: 1) é exigido que todo o sistema de radiodifusão “inclua uma contribuição significativa do setor de produtores canadenses independentes”; 2) a CBC deve ser “predominante e distintivamente canadense”; 3) todas as radiodifusoras públicas e comerciais são obrigadas a tratar de forma equilibrada e imparcial todo tema que seja objeto de debate na sociedade; 4) determina que “no sistema canadense de radiodifusão, a propriedade e o controle devem ser dos canadenses”; 6) as emissoras devem alocar 60% de toda a programação de um ano para conteúdos canadenses.

Devemos lembrar que o Canadá é um dos países que trabalham com a noção de “divisor de águas” em sua programação. Isto significa que a partir das 21h as emissoras passam a transmitir programas com conteúdos para adultos, podendo ser incluídos os programas mais restritos, desde que respeitando os limites legais e regulamentares. Vale lembrar que, após as 21 horas, deve aparecer antes do programa o seguinte aviso: “O programa a seguir contém cenas de violência e linguagem imprópria, e não é recomendável para crianças muito novas (abaixo de 7 anos)”.

No que se refere às emissoras públicas, no Canadá a emissora pública responsável por prestar serviços de televisão, rádio e internet (analógicos e digitais) é a *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) com uma programação com conteúdos em inglês, francês e várias línguas indígenas. Já as emissoras comunitárias possuem suas próprias regras e sua programação deve refletir a diversidade do mercado que a estação tem licença para atender. No caso da televisão comunitária, o segmento de TV a cabo determina que qualquer emissora com mais de seis mil assinantes deve oferecer um canal local para aqueles que residem na respectiva área de cobertura. Em grandes áreas metropolitanas como Toronto, diferentes canais locais são designados para diferentes

partes da cidade. Atualmente, há mais de 225 canais comunitários operando desta forma em todo o Canadá.

Em quarto lugar, no **Chile** a Lei nº 18.838, de 1989, do Ministério do Interior criou o Conselho Nacional de Televisão (CNTV). Seus objetivos são assegurar “o correto funcionamento dos serviços de televisão”, ou seja, garantir “o respeito aos valores morais e culturais da nação, a dignidade das pessoas, proteção à família, o pluralismo, a democracia, a paz, a proteção ambiental e a educação espiritual e intelectual das crianças e dos jovens em meio a esse referencial de valores”, nos termos da própria lei. Além disso, existe uma lei que exige que o Conselho Nacional de Televisão estabeleça regras gerais para evitar a transmissão de conteúdos com excesso de violência, crueldade ou pornografia, e para evitar a participação de crianças e adolescentes em programas que transgridam valores de moralidade e bons costumes. O CNTV deve ser uma agência pública autônoma, funcionalmente descentralizada, exercendo sua própria autoridade legal e prestando contas ao presidente da República, por meio do Ministério da Secretaria-Geral de Governo. Também são características do CNTV: 1) seus membros devem ser pessoas com capacitação pessoal e profissional relevantes, segundo a avaliação do presidente da República e do Senado; 2) na sua composição atual, o conselho tem seis advogados, um ex-prefeito, um ex-ministro e três jornalistas; 3) seu orçamento é estabelecido pelo Departamento de Orçamento, que integra o Ministério da Fazenda. Apesar de, em teoria, essa situação manter o risco de controle político pelo governo, na prática o conselho não reporta nenhum tipo de problema quanto ao financiamento de suas atividades.

É interessante constatar que antigos problemas enfrentados no Brasil permanecem atuais em alguns países da América Latina, pois segundo o estudo “*The Price of Silence: The Growing Threat of Soft Censorship in Latin America*” (“O Preço do silêncio: a crescente ameaça da censura branda na América Latina”), no Chile antes das empresas veicularem suas campanhas publicitárias nas mídias do país precisam garantir que não irão fazer nenhum tipo de crítica ou advertência ao governo. Contudo o governo chileno criou algumas leis para reverter este quadro. Além desses problemas críticos, no Chile algumas regras prevalecem nas exigências das emissoras do país, tais como restringir a propaganda de cigarros e outros produtos do tabaco ao horário posterior ao “divisor de águas”; por questões de saúde pública, a radiodifusão de propaganda de medicamentos sob prescrição médica é proibida.



A Televisão Nacional do Chile é uma emissora pública nacional que foi fundada em 1969. Além dela, existem centenas de pequenas estações de rádio (mais de 400 licenciadas e um grande número delas não autorizadas), muitas operadas por organizações da sociedade civil. Também há televisão comunitária, mas operando ilegalmente. Em julho de 2009, cerca de 50 organizações comunitárias de mídia criaram uma rede para juntar recursos e reivindicar a legalização das emissoras hoje sem licença. É interessante notar que, na ocasião dos terremotos no Chile, em 2009, foram as pequenas estações comunitárias que mais deram informações e instruções às pessoas em áreas devastadas. As emissoras de rádio comunitárias são regulamentadas por uma lei de 1994 que limita a área de cobertura a alguns poucos quilômetros quadrados (geralmente a potência de 1 watt). Essa área só pode ser expandida em circunstâncias excepcionais. As estações comunitárias recebem licenças por três anos e não podem veicular publicidade. Contudo, a Lei sobre Rádio Comunitária, no período que este informe estava sendo redigido ainda aguardava aprovação, deve reconhecer oficialmente essas emissoras como prestadoras de serviços sociais e comunitários, além de autorizar algumas melhorias técnicas (como aumentar a potência permitida para 10 watts) e ampliar o período da licença para 10 anos. Já a televisão comunitária não é reconhecida pela lei e continua formalmente ilegal no Chile. No caso das rádios ilegais, sete foram fechadas em 2009 por transmitirem sem licença e, supostamente, interferirem nas telecomunicações. Esses são delitos cujas penas variam de multas e embargo do equipamento a condenações à prisão, nos termos da lei de telecomunicações do Chile. Há pressão para a descriminalização da radiodifusão não licenciada, como um todo, e espera-se que a nova lei ajude a regularizar a radiodifusão comunitária. Vale destacar que todos os licenciados devem ser pessoas jurídicas que atuam ou são constituídas no Chile.

O quinto país estudado foram os **Estados Unidos**, aonde a autoridade reguladora responsável pela radiodifusão/telecomunicações é a “*Federal Communications Commission*” (FCC), agência criada pela Lei de Comunicações de 1934 e financiada, em grande parte, pelas tarifas de regulação arrecadadas nos setores de telecomunicações e radiodifusão, com contribuição adicional do Tesouro. Com a missão de: “disponibilizar, até onde for possível, para todas as pessoas dos Estados Unidos, sem discriminação com base em raça, cor, religião, origem nacional ou sexo, serviços de comunicação rápidos, eficientes, de alcance nacional e mundial, por fio ou rádio, com as

devidas facilidades e a taxas razoáveis”, a FCC têm cinco comissários, inclusive um presidente, todos nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado. Eles têm mandato de cinco anos, sendo que até três comissários podem ser filiados ao mesmo partido político e seus membros não podem ter nenhum interesse envolvido em qualquer setor regulado por eles. É importante destacar que a FCC incentiva ouvir a opinião dos ouvintes e telespectadores sobre o desempenho das emissoras e impõe restrições severas às grandes redes de TV na venda de direitos de distribuição de seus programas com o propósito de auxiliar o setor de produção independente. Outra questão relevante é que desde a aprovação da Lei de Decência na Radiodifusão (*Broadcast Decency Enforcement Act*), em 2005, as emissoras sofrem significativas consequências financeiras quando punidas pela transmissão de conteúdo obsceno, indecente ou profano. A lei permite que a FCC multe as emissoras em US\$ 325 mil por veiculação indevida, mas a multa máxima chega a US\$ 3 milhões e que a radiodifusão de material obsceno é considerada um crime federal. Até o momento da redação do informe da UNESCO, não foi aplicada nenhuma penalidade mais severa do que a multa e as emissoras costumam recorrer aos tribunais, arrastando os processos por anos.

O Serviço Público de Radiodifusão Americano é uma organização sem fins lucrativos, com aproximadamente 168 membros que operam cerca de 360 estações descritas como “não comerciais”. A Empresa de Radiodifusão Pública foi criada pela Lei de Radiodifusão Pública de 1967, canaliza o financiamento do governo federal para o serviço, que recebe ainda uma parcela adicional de financiamento público de outras fontes. Juntos, esses recursos representam de 15% a 20% das receitas do Serviço Público de Radiodifusão. Do restante, cerca de 60% vêm de doações e assinaturas, com a contrapartida do governo e de instituições locais.

No caso de eleições federais, a Lei de Comunicações exige que a emissora dê “acesso razoável” aos candidatos durante toda sua programação normal. Além dos candidatos em pleitos federais poderem comprar todos os espaços publicitários, com exceção dos horários dos programas de notícias. Só que as emissoras devem oferecer o mesmo tempo para todos os candidatos. Nos EUA é permitida a veiculação de propagandas de remédios, só que é obrigatório que os anúncios apareçam em blocos específicos para que o telespectador não o confunda com a programação do canal. Já o conteúdo e tratamento das informações transmitidas pelas emissoras americanas devem: apresentar notícias, temas de interesse público e outros programas que tratem

especificamente de assuntos importantes para as comunidades na base geográfica da concessão; manter um arquivo público com os documentos relevantes sobre a operação da estação e sobre as negociações feitas com a comunidade e a FCC; ter a liberdade de assumir sua posição político-ideológico, ou seja, os EUA não exige que as emissoras sejam imparciais, por exemplo, o material que vai ao ar no café da manhã norte-americano só pode entrar a noite na programação da maioria dos países da Europa Ocidental, por causa de seu conteúdo violento.

Mesmo sem possuir um sistema de radiodifusão totalmente condicionado a leis e diretrizes locais, os EUA se preocupam em manter e deixar claro o número específico de emissoras de rádio do país, sendo que o país não possui uma emissora de televisão de abrangência nacional. Apesar disso, as principais concessionárias articularam um conjunto de estações afiliadas que operam em rede em todo o país. Com relação à radiodifusão comunitária, precisamos saber ela iniciou-se com a decisão da Comissão Federal de Comunicações (1945) de reservar 20% do espectro de rádio FM (de 88.0 a 92.0 MHz) para serviços sem fins lucrativos. Atualmente existem mais de 2.500 licenças emitidas para serviços de rádio FM não comerciais, e cerca de 400 licenças para serviços televisivos públicos e educacionais não comerciais.

Em sexto lugar, no caso da **França**, o *Conseil Superior de l'Audiovisuel (CSA)* é um órgão estatutário independente criado por lei em 1986 com diversas responsabilidades em relação às Emissoras de Serviço Público (PSB), inclusive definir seus mandatos, nomear membros da diretoria e estabelecer diretrizes de conteúdo e, regular a concentração de propriedade de mídia, sendo que ninguém pode ter mais do que 49% da propriedade de uma emissora nacional de televisão, mais de 15% de uma segunda estação e mais de 5% de uma terceira estação. Junto com o CSA existe o Fundo de Apoio à Expressão por Rádio (FSER) que é ligado ao Ministério de Cultura e Comunicação. O FSER é financiado pelas taxas cobradas sobre a receita de propaganda das emissoras comerciais. A aprovação dessa ajuda financeira se baseia em dois critérios: a capacidade da estação obter financiamento de outras fontes no futuro, especialmente doações da comunidade, o que é visto com bons olhos; e a qualidade da programação, considerando-se também sua ligação com a cultura local.

É importante compreendermos que a legislação da radiodifusão francesa classifica cinco tipos diferentes de emissoras. Vejamos três deles: 1) categoria A – são as emissoras não comerciais que englobam serviços elegíveis para o FSER (serviços

locais, comunitários, culturais ou de estudantes) que devem ter, no mínimo, quatro horas de programação diária. Sendo o restante da programação de rede não comercial ou com programas produzidos por outras estações da desta categoria; 2) classificação dos programas de TV segundo a idade mínima recomendada, onde as emissoras devem garantir a classificação da programação e apresentar a indicação de idade de modo visível na tela; 3) a veiculação da publicidade de álcool é proibida e toda publicidade só pode ser transmitida se constar no filme uma identificação dizendo “publicidade”.

No que refere as PSB francesas, temos um setor com várias emissoras de abrangência nacional com diversos serviços de rádio e TV para atingir distintos focos temáticos e destacando diversas regiões. Contudo, o mandato das emissoras públicas está definido na legislação primária, as obrigações são estabelecidas por decreto. As principais estações de TV, *France 2* e *France 3*, também são parcialmente sustentadas com uma taxa paga pelo público, mas até 50% do total de seus recursos vem de propaganda.

Em 2008, a França tinha aproximadamente 600 rádios “associativas”, como são chamadas as estações locais vinculadas a comunidades, ou com perfil cultural e estudantil. Já os dois tipos de financiamento – comercial e público – são regulados de forma vinculada. As rádios comunitárias podem veicular propaganda, mas sua receita de publicidade não deve exceder 20% da receita total, se a emissora quiser pleitear recursos do principal programa de subsídios do governo central, o Fundo de Apoio à Expressão por Rádio (FSER, na sigla em francês). Assim, o FSER representa a maior fonte de recursos para as rádios comunitárias. No âmbito nacional, ninguém pode controlar mais do que duas empresas com as seguintes características: estação de televisão com uma audiência de quatro milhões de pessoas ou mais; emissora de rádio com uma audiência de 30 milhões de pessoas ou mais; operadora de TV a cabo com uma base de assinantes de seis milhões de pessoas ou mais; jornal com mais de 20% da circulação de todos os diários na França.

O sétimo caso estudado é a **Jamaica**, a Empresa de Radiodifusão - Comissão Jamaicana de Radiodifusão (JBC) - foi criada um ano após sua independência, em 1962, pela Lei de Radiodifusão e Retransmissão. Seus membros precisam seguir as seguintes regras: 1) o governador-geral pode indicar entre cinco a nove membros, mediante consulta ao primeiro-ministro e ao líder da oposição; 2) um membro da comissão reguladora só pode ser afastado de seu cargo antes da expiração de seu mandato

mediante resolução aprovada por, no mínimo, dois terços de cada casa do parlamento; 3) os membros da JBC incluem educadores, especialistas em políticas públicas e advogados; 4) a comissão reguladora deve entregar um relatório anual ao Parlamento.

A lei jamaicana proíbe “qualquer declaração ou comentário sobre a raça, cor, credo. E qualquer conteúdo que possa incitar à violência ou à atividade criminal, ou levar a uma violação da liberdade de religião ou orientação sexual de qualquer pessoa, que seja abusivo ou depreciativo, ou qualquer outra representação depreciativa, exceto se tal declaração, comentário ou representação estiverem contidos em um noticiário ou em um programa de assuntos de interesse público, ou em um relatório objetivo sobre esses assuntos”<sup>52</sup>. Já na política e no governo jamaicano não existe nenhuma exigência legal de que uma concessionária transmita programas de partidos. Apesar disso, os programas transmitidos devem seguir os Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som e a Lei de Radiodifusão e Retransmissão para garantir imparcialidade na cobertura eleitoral. As principais regras são: prestar informação sobre o partido político no caso de um discurso ou de transmissão de uma propaganda política; evitar a transmissão de propagandas exageradas; imparcialidade nas transmissões políticas; e, igualdade no tempo alocado para as transmissões políticas.

Os serviços transmitidos via satélite são classificados e os conteúdos sob maior restrição só são acessados pelos telespectadores que os solicitam especificamente. Aplicam-se neste caso as exigências estatutárias em relação à exatidão e à imparcialidade nas notícias. Além disso, todos os programas transmitidos depois do “divisor de águas” das 21 horas devem ser precedidos de uma advertência ao telespectador e existe o Código da Criança para proteger o público infantil contra conteúdos inadequados. Por exemplo, a legislação da Jamaica prevê o direito de resposta nos casos de conteúdo inexato; a radiodifusão de comerciais de cigarros e outros produtos do tabaco são proibidas; a Comissão de Radiodifusão discute suas preocupações com a emissora infratora para tentar resolver seus problemas de conteúdo de forma direta e rápida. Pois se a comissão não ficar segura com a resposta ou o posicionamento da concessionária, a questão é encaminhada ao ministério, com uma recomendação.

Em oitavo lugar, na **Malásia** a Comissão de Comunicações e Multimídia da Malásia (MCMC) foi criada pela Lei de Comunicações e Multimídia (CMA) de 1998,

---

<sup>52</sup> Artigo 30 dos Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som, de 1996.

que rege a regulação da radiodifusão. A MCMC cuida das telecomunicações, das transmissões e do serviço postal da Malásia. A cada três anos sua comissão deve rever as regras e os regulamentos em vigor com base na CMA. Aliás, compete a CMA o papel de determinar os objetivos e os poderes da MCMC que busca manter a transparência geral, a neutralidade e a flexibilidade nas opções tecnológicas. Apesar de seus objetivos e poderes serem claramente estabelecidos, a MCMC não é uma autoridade reguladora independente, pois ela deve se reportar diretamente ao Ministério da Energia, das Comunicações e Multimídia. Tendo o Ministro as seguintes atribuições junto a MCMC: nomear sua comissão (um presidente, três representantes do governo e quatro outros membros); demitir os membros da comissão a qualquer momento, sem necessidade de justificativas; controlar o orçamento da comissão.

Vale ressaltar que não há leis sobre propriedade cruzada de mídia, existindo apenas uma recomendação vagamente mencionada na Lei de Comunicações e Multimídia de 1998 para que se evite o monopólio das ondas eletromagnéticas. Nos últimos dez anos, o país tem vivenciado uma crescente concentração do poder sobre os veículos de comunicação, o que tem causado preocupação entre os observadores. Chama a atenção principalmente o crescimento da Media Prima que, em 2007, já era o maior grupo de comunicação na Malásia, dono de todas as principais estações de televisão, com 54% dos telespectadores malaios. Sua concorrente mais próxima, a Astro – operadora de televisão paga operada por satélite –, controlava cerca de 29% do mercado, enquanto a estatal *Radio Televisyen Malaysia* tinha 17%. A Media Prima também controla uma grande parte do mercado de jornais e revistas, além de diversas estações de rádio.

Ainda hoje a Rádio e Televisão Malaia (RTM) estão sob forte controle governamental. Um exemplo disso é o código de padrões de conteúdo que afirma que as notícias devem ser apresentadas de forma exata e justa, mas se contradiz nas páginas seguintes, ao determinar que: “os materiais de noticiários e as atualidades sempre devem estar alinhados aos princípios do governo [...] para evitar confusão e mal-entendidos entre as pessoas e nos outros países”. Outra questão é a legislação que estabelece, de uma forma bastante ambígua, que: “O conteúdo que cause qualquer contrariedade, ameaça, dano ou maldade, que incentive ou incite ao crime, ou que leve à desordem pública, é considerado ameaçador e é proibido” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 31).

Há regras severas que estabelecem algum tipo de sinalização visual e/ou sonora da interrupção do programa e início do bloco publicitário. Na TV, geralmente aparece na tela uma identificação da emissora ou, como na França, uma tela dizendo “publicidade”. Além disso, a MCMC adotou práticas de regulação conjunta e constituiu o Fórum de Conteúdo para elaborar e implantar os códigos de práticas. O próprio Fórum criou um Departamento de Queixas para receber e julgar as reclamações. Todas as decisões devem ser publicadas. Apesar de cerca de 140 línguas diferentes, as estações de rádio transmitem nos três idiomas considerados principais (malaio, inglês e chinês), além de quatro outros idiomas muito falados. Mesmo assim, estipula uma cota de 60% de programação nacional, tanto para televisão aberta quanto para emissoras de rádio.

O nono país analisado pela UNESCO é o **Reino Unido** o Ato do Ministério das Comunicações de 2002 criou o *Office of Communications* (Ofcom) que é o órgão regulador das telecomunicações, gestor do espectro e das transmissões. As funções do Ofcom em relação às transmissões são claras, para garantir especificamente: a disponibilidade de uma grande variedade de serviços de televisão e de rádio que sejam de alta qualidade e balanceados para atender a vários gostos e interesses; a manutenção de uma pluralidade suficiente de prestadores de diferentes serviços de televisão e rádio; a aplicação, em todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que ofereçam a devida proteção do público em relação a material ofensivo e prejudicial; a aplicação, em todos os serviços de televisão e rádio, de padrões que ofereçam a proteção adequada ao público e a todas as outras pessoas contra tratamento injusto nos programas veiculados, assim como contra a invasão de privacidade injustificável resultante de atividades realizadas para fins desses serviços. Sua diretoria é composta por cinco membros e um presidente, que é nomeado por meio do processo de indicações independentes, além de três membros executivos selecionados entre os funcionários do alto escalão, inclusive o diretor executivo (CEO). A composição atual do Ofcom inclui um ex-gestor de radiodifusão e um editor de jornal, assim como um economista especializado em concorrência.

O Ofcom faz seu próprio orçamento e é financiado, em grande parte, pelas taxas sobre a solicitação de licenças e as próprias taxas de concessão em vigor, pagas pelas emissoras. Além disso, o órgão tem uma pequena dotação orçamentária regular do governo para as atividades que não são diretamente relacionadas ao licenciamento, tais como a promoção da alfabetização midiática (*media literacy*). No Reino Unido são

aplicadas as exigências estatutárias em relação à exatidão e à imparcialidade nas notícias e após as 21 horas, a emissora começa a exibir programas com conteúdos para adultos, adicionando progressivamente aqueles submetidos à maior restrição – devendo estar sempre dentro dos limites legais e regulamentares. Além disso, todas as emissoras de televisão na União Europeia são obrigadas a garantir que pelo menos 50% da programação (excluindo notícias, eventos esportivos, jogos, publicidade, serviços de teletexto e tele vendas) seja de origem europeia e propaganda oficial são terceirizadas e sujeitas a regras severas de licitação, para evitar favorecimentos.

É interessante saber que o Ofcom incentiva os ouvintes e telespectadores a darem sua opinião sobre o desempenho das emissoras. O regulador da radiodifusão raramente pune as emissoras que violam as regras. A maioria das infrações é tratada com um procedimento básico: a emissora é notificada, e o fato é publicado na página do Ofcom na internet. A *Advertising Standards Authority* (ASA), do Reino Unido, já processou cerca de 29 mil queixas sobre 14 mil comerciais; destes, 560 foram classificados como violadores do código de conteúdo da ASA. O Ofcom obriga todas as radiodifusoras, públicas e comerciais, a tratar de forma equilibrada e imparcial todo tema que seja objeto de debate na sociedade. Já que as emissoras públicas devem ser independentes, principalmente em relação às interferências políticas dos governos, mas isso não significa que sejam livres para agir como quiserem. Elas têm de prestar contas ao público.

A BBC é supervisionada pelo Ofcom e pelo BBC Trust, uma espécie de conselho. O Trust é responsável por garantir que a BBC cumpra suas funções e sua finalidade pública e, especialmente, que se mantenha imparcial e não tendenciosa. O Ofcom é responsável por garantir que o produto da BBC esteja compatível com os padrões de conteúdo e atenda a seus objetivos. A BBC também deve prestar contas a um comitê parlamentar. Os serviços de rádio comunitária têm obrigação de atender a uma ou mais comunidades que devem ter oportunidade de participar da operação e da gestão da estação. A emissora deve estar sob a fiscalização do público e prestar-lhe contas. Pois há mais de 200 estações de rádio comunitária licenciadas, a maioria funcionando em níveis de baixa potência de FM (25 watts) em frequências sobressalentes entre as estações de rádio maiores. E há incontáveis estações “piratas” operando ilegalmente. Usar as frequências de radiodifusão sem uma licença é crime no Reino Unido.



Atualmente no Reino Unido existem três principais emissoras de programas jornalísticos, são elas: a BBC (para serviços de TV e rádio da BBC), a *Independent Television News* (ITN) que fornece as notícias para o Canal 4, a ITV e algumas estações de rádio comerciais, e a Sky. No país é permitida a propriedade de várias mídias, sendo sujeita à lei geral de concorrência e uma análise excepcional quanto ao interesse público. Vale destacar que não existem restrições específicas à propriedade estrangeira da mídia de radiodifusão (nem impressa) – só há regras gerais sobre a concentração de propriedade da mídia.

Em último lugar, o informe da UNESCO analisou o caso da **Tailândia**, onde a Emissora de Serviço Público (PSB) originou-se com a falência de uma emissora comercial. Após sua criação, as PSB do país precisaram criar um Conselho de Audiência para estabelecer conselhos regionais de telespectadores e ouvintes. Seu conselho principal deve ser composto por representantes das diferentes regiões e dos diferentes setores da sociedade (mídia, governo, organizações da sociedade civil, academia etc.). Precisamos esclarecer que a direção da PSB deve ser composta por dois experientes profissionais de comunicação, três especialistas em gestão e quatro outros com diferentes tipos de *expertise* (infância, democracia ou trabalho com pessoas com deficiência).

A legislação tailandesa estabelece o que deve ser informado no relatório anual. Já que reportar-se ao Legislativo é um fator crucial para manter a proteção da emissora contra a ingerência política, ao mesmo tempo em que reforça seu compromisso de dar satisfações à sociedade sobre as responsabilidades que assumiu. Mas há outros mecanismos de supervisão e avaliação de desempenho. A Lei de Alocação de Frequências de Telecomunicação e Radiodifusão, aprovada em março de 2008, reserva 40% das frequências disponíveis para o setor estatal, 40% para o setor comercial e 20% para a radiodifusão comunitária sem fins lucrativos. Há muita controvérsia sobre esses 20%, pois o texto legal não deixa claro questões importantes sobre as frequências reais a serem alocadas (por exemplo, se os 20% se referem ao espectro ou ao número de estações) e nem define que tipo de emissora pode ser enquadrada como comunitária. Há pressões para que pequenas estações operadas individualmente e sem fins lucrativos, a chamada “mídia do povo”, sejam admitidas nessa cota de 20%, junto com as emissoras comunitárias. Esse problema resulta, em grande parte, do fato de não haver uma caracterização legal clara da radiodifusão comunitária tailandesa.

Apesar de todos os processos já encaminhados, a Comissão Nacional de Radiodifusão que é o órgão regulador independente do país ainda não funciona. O que impossibilita diretamente que as regras do setor sejam aplicadas, fazendo com que somente sejam emitidas poucas novas licenças. Isso gera um cenário inerte e sem grandes desafios, como por exemplo, o fato de que a maioria das rádios comunitárias existentes esteja numa situação de limbo legal e enfrentam a repressão das autoridades. Até o momento a recém-criada Comissão Nacional de Telecomunicações – que não lida com a radiodifusão – recebeu poderes interinos para emitir licenças de um ano para as rádios comunitárias. Cerca de 5.000 solicitações devem ser apresentadas, segundo estimativas, mas apenas 100 licenças devem ser realmente emitidas.

Os recursos para a radiodifusão pública também vêm do caixa do governo, mas saem especificamente da arrecadação do imposto sobre a venda de bebidas alcoólicas e tabaco. As emissoras recebem 1,5% dessa receita, até o limite de 2 bilhões de bhat (aproximadamente US\$ 62 milhões por ano). O Ministério da Fazenda pode ajustar esse limite máximo a cada três anos, levando em consideração a inflação e as atividades da difusora (ver a partir da seção 12 da lei). Apesar de ser uma fonte de financiamento que pode gerar desconforto, segundo os padrões europeus, o imposto sobre a venda de bebidas e tabaco tem sustentado bem as PSBs tailandesas.

**Quadro 5: Resumo com as principais informações dos países analisados pela UNESCO**

| <b>País</b>          | <b>Órgão</b> | <b>Leis</b> | <b>Política e Governo</b>                                          | <b>Conteúdo Televisivo</b>                                                                                                                                                                    | <b>Emissoras públicas, comunitárias e comerciais</b>                               |
|----------------------|--------------|-------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>África do Sul</b> | Tem          | Duas        | Nomeiam os sete conselheiros.                                      | Busca desenvolver e refletir a cultura nacional.                                                                                                                                              | Há muito mais rádios comunitárias do que comerciais.                               |
| <b>Alemanha</b>      | Dois         | Duas        | Evitam a concentração de poder econômico no setor de comunicação . | 50% da programação de origem europeia.                                                                                                                                                        | É proibido o serviço público de radiodifusão com abrangência nacional.             |
| <b>Canadá</b>        | Dois         | Uma         | A CBC não aceita ingerência política.                              | Na televisão e no rádio, 50% a 60% da programação noturna e 35% de toda música tocada durante a semana tem de ser canadense. Após 21h todos os programas devem ter um aviso ao telespectador. | A CBC tem programação com conteúdos em inglês, francês e várias línguas indígenas. |

|                       |      |      |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------|------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Chile</b>          | Um   | Uma  | O governo criou, a partir de agosto de 2008, leis para permitir que os veículos de comunicação veiculassem anúncios criticando as autoridades. | É proibida a propaganda de cigarros e outros produtos do tabaco ao horário posterior ao “divisor de águas” e a propaganda de medicamentos sob prescrição médica.                                                          | As emissoras de rádio comunitária recebem licenças por três anos e não podem veicular publicidade. Já as emissoras comunitárias de televisão não são reconhecidas e continuam formalmente ilegais no Chile. |
| <b>França</b>         | Dois | Duas | -                                                                                                                                              | Os programas de TV são classificados pela idade mínima recomendada; a publicidade de álcool é proibida; os filmes com publicidade devem ter a palavra publicidade na tela; utiliza o divisor de águas na sua programação. | As rádios comunitárias podem veicular propaganda, mas sua receita de publicidade não deve exceder 20% da receita total.                                                                                     |
| <b>Estados Unidos</b> | Um   | Duas | Todos os membros da FCC são nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado.                                                     | Permite a publicidade de remédios, sendo que os blocos de anúncios devem ser claramente diferenciados do restante da programação e os comerciais podem começar a qualquer momento.                                        | Atualmente existem mais de 2.500 licenças emitidas para serviços de rádio FM não comerciais, e cerca de 400 licenças para serviços televisivos públicos e educacionais não comerciais.                      |
| <b>Jamaica</b>        | Um   | Duas | Busca garantir a imparcialidade de na cobertura eleitoral.                                                                                     | Os conteúdos sob maior restrição só são acessados pelos telespectadores que os solicitam especificamente. É proibida a veiculação de comerciais de cigarros e outros produtos de tabaco.                                  | -                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Malásia</b>        | Um   | Uma  | Forte Controle                                                                                                                                 | As transmissões das rádios são em: malaio, inglês, chinês e nos quatro outros idiomas mais falados no país. Cota de 60% para programação nacional.                                                                        | -                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Reino Unido</b>    | Um   | Duas | Oferece um fundo de até 500 mil ao ano para a Ofcom distribuir entre as                                                                        | 50% da programação deve ser de origem europeia.                                                                                                                                                                           | Muitas                                                                                                                                                                                                      |

|                  |    |     |                                  |   |        |
|------------------|----|-----|----------------------------------|---|--------|
|                  |    |     | rádios comunitárias licenciadas. |   |        |
| <b>Tailândia</b> | Um | Uma | Financia a radiodifusão pública  | - | Muitas |

Fonte: Elaboração da autora.

Com relação ao quadro acima, devemos explicar que nem todos os países foram analisados em todos os campos abordados no respectivo quadro. Por isso, em alguns tópicos colocamos um traço para destacar a ausência de informação sobre o referido tema em questão.

Se pararmos para analisar a situação dos dez países pesquisados pela UNESCO, veremos que há semelhanças e diferenças declaradas que servem para demonstrar comportamentos similares de determinadas regiões ou culturas e, suas peculiaridades tradicionalmente reconhecidas mundialmente. É interessante perceber que países como África do Sul, Alemanha, Canadá e Reino Unido buscam promover e fortalecer sua cultura nacional ou regional através do conteúdo televisivo que é transmitido. Isso ressalta a importância de se utilizar os meios de comunicação para consolidar os valores e o sentimento nacionalista da população. Outra questão relevante é a utilização da noção de “divisor de águas”, ou seja, divisor de horários que obriga que as emissoras locais de televisão aberta só transmitam programas direcionados ao público adulto a partir das 21h. Países como Canadá e Reino Unido utilizam e enaltecem esse regulamento. Um pouco menos ostensiva, a Jamaica também segue esta regra obrigando que os programas com conteúdo mais impróprio ao público em geral só sejam acessados mediante a solicitação prévia dos telespectadores. Consideramos que o divisor de águas pode ser comparado a Lei da Classificação Indicativa brasileira<sup>53</sup> que tem como principal objetivo assegurar que a população do país tenha acesso às informações apropriadas para sua faixa etária, protegendo-a de receber diversões públicas

<sup>53</sup> A partir de 12/7/2007 entram em vigor as novas regras para a classificação indicativa dos programas de televisão (Portaria 1.220/07). Conforme artigo 19 desta portaria, as faixas são estabelecidas: 12 anos não recomendado para exibição antes das 20 horas; 14 anos não recomendado para antes das 21 horas; 16 não recomendado para antes das 22 horas e 18 anos não recomendado para antes das 23 horas. Além disso, a partir de agora, a autotclassificação fica estabelecida como livre: 10, 12, 14, 16 e 18 anos. Sendo que a padronização dos símbolos e a tradução simultânea na Linguagem Brasileira de Sinais foram mantidas e só foram dispensadas para as classificações Livre e 10 anos, que podem ser veiculados em qualquer horário. Além disso, são abolidas qualquer forma de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 1º, inciso I e art. 8º, inciso II do Anexo I ao Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007) (NOVA..., 2007).

inadequadas à criança e ao adolescente, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente – ECA). Por falar em conteúdo impróprio, no Chile e na Jamaica é proibida a veiculação de comerciais de cigarros e outros produtos do tabaco. Sendo esta situação muito parecida com o que aconteceu no Brasil que desde 2000 proibiu a propaganda de cigarros em todos os meios de comunicação do país<sup>54</sup>.

Vale ressaltar que os dez países pesquisados possuem no máximo dois órgãos e duas leis para regulamentar o setor da radiodifusão. Este fato comprova que a qualidade do serviço prestado por este setor independe do número de órgãos envolvidos com a regulamentação. Conforme já foi citado, às vezes o número excessivo de atores envolvidos serve mais para atrapalhar do que para ajudar a organizar a radiodifusão de um país. Por exemplo, o Brasil possui nove órgãos envolvidos, direto ou indiretamente, na radiodifusão podendo acarretar inúmeros problemas de fiscalização. Ademais, quando comparamos a atuação da política e dos Governos dos dez países pesquisados verificamos algumas características interessantes que precisam ser destacadas. Como o fato de nos EUA os membros da FCC serem nomeados pelo Presidente da República, o Governo do Reino Unido doar até 500 mil ao ano para Ofcom apoiar as rádios comunitárias licenciadas e o Governo Tailandês financiar a radiodifusão pública. Ao contrário temos o forte controle do Governo da Malásia e no Canadá o órgão regulador (CBC) não aceita ingerência política. Acreditamos que todas as questões apresentadas podem auxiliar o governo brasileiro a encontrar a melhor forma de reestruturar a radiodifusão do país.

### **3.2 Principais conclusões dos consultores da UNESCO**

Vejamos agora como os consultores internacionais da UNESCO Toby Mendel e Eve Salomon avaliaram a situação do Brasil, a partir dos seguintes eixos centrais: autoridades reguladoras independentes; concessões, regulação e autorregulação de

---

<sup>54</sup> No Brasil, a campanha antifumo começou em 1996, quando o governo restringiu ao horário noturno a propaganda de cigarros no rádio e na televisão. Em 1998, o fumo foi proibido nos aviões. Em 2000, a propaganda tabagista foi proibida em todos os meios de comunicação. No ano seguinte, vetou-se o patrocínio de eventos culturais e esportivos por parte de fabricantes de cigarros, que foram obrigados a estampar fotos chocantes nos maços. A eficácia dessas medidas foi enorme (TEIXEIRA; ROMANINI, 2009).

conteúdo; emissoras públicas, emissoras comunitárias; outras temáticas relevantes. Com relação ao item “Autoridades Reguladoras Independentes”, os consultores da UNESCO consideraram que a radiodifusão do Brasil engloba diversos atores, a saber:

- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): agência reguladora independente responsável pelas telecomunicações.
- Ministério das Comunicações: braço do Executivo Federal responsável por desenvolver e implantar a política pública de comunicações.
- Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM): braço do governo federal responsável por elaborar estratégias para as comunicações governamentais; em 2010, liderou uma força-tarefa destinada a propor um novo marco regulatório para as comunicações.
- Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação: seção do Ministério da Justiça que supervisiona a classificação dos programas de televisão.
- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC): ramo do Ministério Público Federal encarregado dos processos por violação à lei.
- Agência Nacional do Cinema (ANCINE): autarquia reguladora responsável pelo mercado cinematográfico e audiovisual, inclusive a produção regulamentada que recebe incentivos públicos.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA): agência responsável pela saúde pública, inclusive pelo monitoramento da publicidade em sua esfera.
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE): conselho regulador da concorrência, que responde ao Ministério da Justiça.
- Conselho de Autorregulamentação Publicitária (CONAR): conselho autorregulador da publicidade, composto por representantes dos setores de mídia impressa, radiodifusão e publicidade, além dos próprios anunciantes.

Fica claro que um grande número de atores atuantes num mesmo setor pode servir para gerar confusão e incertezas para as emissoras, além de favorecer o surgimento de infrações e abusos da fiscalização e das sanções. Apesar disso, os consultores acreditam que haja uma oportunidade para o Brasil simplificar este labirinto e introduzir uma única autoridade reguladora independente, nos limites da Constituição Federal. Esta autoridade cobriria todas as funções de regulação pertinentes à radiodifusão, exceto a aprovação final de licenças que, segundo a Constituição, é prerrogativa do Congresso. Recomendaram que, com o passar do tempo, também essa

regra seja mudada, pois entenderam que deixar nas mãos do Legislativo o poder de outorgar concessões é uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos. Feita essa correção, haveria a oportunidade para que o Congresso passasse a desempenhar o seu papel neste tema, exercendo seus poderes de forma transparente e responsável, com limites claros para evitar abusos políticos que atentem contra os princípios democráticos.

Já no que se refere aos licenciamentos (outorga de concessões), os consultores da UNESCO consideraram que o processo de outorga de licenças para serviços de radiodifusão abertos e não codificados é extremamente lento, o que proporciona insegurança jurídica para os serviços antigos e recentes que ainda possuem a concessão formal. Os consultores não tiveram acesso às informações detalhadas sobre as normas utilizadas para avaliar os pedidos de licença. Apesar disso, eles concordam que as especificações precisam ser registradas num documento legal, de acesso público. Vale lembrar que os concessionários são obrigados a incluir a exigência específica do cumprimento dos padrões de conteúdo e que, atualmente, as emissoras devem cumprir a legislação geral. Isso significa que qualquer violação aos padrões de conteúdo só pode ser tratada por meio de um processo judicial, opressivo, moroso e caro, movido por intermédio do Ministério Público e que a autoridade reguladora pode mover uma ação administrativa focal, para fazer a emissora cumprir a exigência.

É através da renovação da concessão que a autoridade reguladora consegue comprovar o desempenho da emissora e constatar a necessidade de inclusão ou remoção de alguma exigência específica. Para os consultores é importante que haja uma revisão antes do término das licenças. Podendo a autoridade reguladora realizar uma nova concorrência para substituir os concessionários que estão abaixo do desempenho esperado. Com isso, abre-se um caminho na busca de novas ofertas de serviços para os telespectadores e ouvintes, além de verificar as oportunidades de mercado. Segundo os consultores da UNESCO é comum que o conteúdo de radiodifusão seja regulado para garantir os direitos de liberdade de expressão e de opinião dos telespectadores, ouvintes e emissoras. O Brasil ainda não possuiu leis sobre a exatidão das notícias, tampouco conta com regras específicas de radiodifusão para o direito de resposta (mencionado na Constituição) ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio. Para o andamento democrático dos processos, avaliaram os consultores da UNESCO, torna-se importante a elaboração de códigos que detalhem os deveres das emissoras. Na opinião dos

consultores, durante as conversas com os representantes das difusoras brasileiras ficou claro que há um desejo de autorregulação.

Os consultores da UNESCO incentivaram que as emissoras buscassem escrever e aplicar seus próprios códigos com regras e obrigações detalhadas. Um exemplo disso é o “Manual de Princípios e Valores” de uma grande empresa brasileira de mídia. O ideal é que estes códigos sejam mais concisos e práticos para servir de orientação das emissoras e permitir uma análise mais objetiva das eventuais queixas. No campo da publicidade, o CONAR tem um bom modelo de código adequado à realidade brasileira. Vale lembrar que existem inúmeros exemplos estrangeiros que as emissoras brasileiras podem estudar, como os autorreguladores do Conselho Canadense de Padrões de Difusão.

As emissoras de rádio e televisão no Brasil são submetidas a uma única obrigação relativa ao conteúdo noticioso: o Código Brasileiro de Telecomunicações que estabelece que ao menos 5% dos seus serviços devam ser dedicados a notícias. Concordamos com o que afirmam no informe da UNESCO, que isto é muito pouco comparado à práticas adotadas em diversos países, já que para a democracia é importante que as notícias sejam publicadas de acordo com a realidade dos fatos e sem nenhum tipo de distorção. Compete às emissoras o dever de apresentar conteúdo jornalístico que retrate a realidade de forma fidedigna e ao telespectador ou ouvinte saber perceber com clareza a diferença entre notícias e comentários opinativos.

Os consultores enfatizaram que para a manutenção da imparcialidade e exatidão dos conteúdos veiculados é importante que se estabeleçam leis com orientações mais detalhadas em um código. Para isso, seria melhor se a regulação fosse aplicada por meio de um mecanismo autorregulador. Um bom exemplo de instrumento autorregulador para notícias é o Código de Ética dos Produtores de Rádio e Televisão do Canadá<sup>55</sup>.

A busca pela proteção de crianças e adolescentes foi adotado no Brasil com a introdução do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No entanto, o escopo do código não cobre notícias nem publicidade (apesar de o código do CONAR conter cláusulas para a proteção das crianças). O ECA especifica diversas faixas etárias para efeito de classificação de conteúdo: livre para todos os públicos, inadequado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos. Esta categorização foi adotada pelo Ministério da Justiça no sistema de classificação indicativa de conteúdos audiovisuais, programas de

---

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.cbsc.ca/english/codes/rtna.php>



televisão e jogos eletrônicos, mas não parece corresponder às diferenças mais significativas no desenvolvimento das crianças e, principalmente, dos adolescentes. Seria necessário realizar uma pesquisa com as crianças, pais, educadores e emissoras para consolidar as categorias em não mais do que quatro.

Para os consultores apesar de a Constituição Federal proibir a disseminação de material de incitação ao crime, ao ódio e à discriminação (BRASIL, 1988, art. 5, XLII e XLIII apud MENDEL; SALOMON, 2011), a aplicação da lei precisa do envolvimento do Ministério Público. Nos casos de acusação sobre conteúdo racista comum que as emissoras sofram restrições mais rígidas do que as previstas na própria legislação. Portanto, seria melhor e mais eficiente detalhar regras em um código de conduta, aplicado por um sistema autorregulador ou por uma autoridade reguladora (caso o primeiro não seja efetivo), impondo penalidades administrativas, de rápida aplicação e que pudesse disponibilizar orientações gerais para as emissoras sobre como evitar a violação das regras, diferentemente do que ocorre hoje, quando os radiodifusores contam estritamente com o exemplo de precedentes legais.

Quando uma emissora de TV ou rádio divulga material contendo acusação significativa contra um indivíduo ou empresa sem que o acusado também tenha sua versão ou posição divulgadas, a parte ofendida tem o direito de resposta. O mesmo ocorre nos casos em que a acusação se mostra falsa ou sem fundamentos. O direito de resposta é garantido pelo Artigo 5, V da Constituição Federal (BRASIL, 1988 apud MENDEL; SALOMON, 2011), mas precisa ser estabelecido na lei de radiodifusão e especificado em um código de conduta, aplicado por autorregulação ou pela autoridade reguladora.

A indústria da publicidade e as empresas de mídia criaram um órgão autorregulador, o CONAR, que tem poderes de ordenar a remoção ou modificação de publicidade considerada ofensiva. O CONAR tem um código abrangente, aplicado por comitês que geralmente incluem membros independentes. Os consultores consideraram que o código atende a todos os padrões internacionais para autorregulação da publicidade, sendo que durante suas pesquisas constaram que ele não é bem conhecido e, por isso, não teria grande efetividade.

Além do CONAR, a ANVISA tem a responsabilidade estatutária de estabelecer critérios para a publicidade sobre determinados produtos e serviços relacionados à saúde. Para os consultores não ficou claro como é a relação entre a ANVISA e o

CONAR. Eles consideram importante que a agência e o conselho construam uma boa relação para que o setor tenha a oportunidade de aprimorar a autorregulação e que a ANVISA use seus poderes apenas se o CONAR falhar em suas atribuições. Além disso, vale ressaltar que a legislação brasileira estipula que a publicidade não deva exceder 25% do tempo de transmissão, sendo que não ficou claro quem é responsável por monitorar o cumprimento dessa exigência e tomar medidas em relação a quem desrespeita o limite.

O sistema brasileiro se sustenta nas ações do Ministério Público contra acusados de violar a legislação. Este processo é desproporcionalmente pesado. As melhores experiências internacionais não incluem tribunais de justiça e processos judiciais no sistema de aplicação de punições (a não ser em casos extremos). Um órgão autorregulador ou uma autoridade reguladora podem funcionar de forma mais rápida e adequada, por meio de sanções administrativas estabelecidas já nas regras da concessão. Apesar de o Brasil contar com diferentes emissoras consideradas públicas de rádio e TV espalhadas pelas regiões do país, os consultores da UNESCO optaram por concentrar seu estudo na realidade da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), radiodifusora considerada pública de caráter nacional. Já que a EBC detém cerca de 2% da audiência geral de televisão e teve no ano de 2008 um orçamento aproximado de R\$ 343 milhões (equivalente US\$ 200 milhões), sendo grande parte financiada por fontes públicas. Vale ressaltar que a EBC não pode anunciar bens e serviços de empresas privadas, apesar de poder fazer propaganda de órgãos públicos.

Para os consultores da UNESCO a principal observação sobre a radiodifusão pública no Brasil é que ela permanece como um setor muito pouco desenvolvido e precisa de mais recursos para atender às necessidades do país, no campo de difusão de conteúdo de interesse público. Além disso, eles constataram que a EBC não é totalmente independente do governo. Esta informação encontra apoio no fato de que, conforme a atual legislação, a maioria dos seus dirigentes é nomeada, exclusivamente, por altas autoridades do governo federal. A Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998 apud MENDEL; SALOMON, 2011), regulamenta a radiodifusão comunitária no Brasil. Ela define as emissoras comunitárias como difusoras de rádio FM de baixa potência (25 watts ou menos), operadas por ONGs como fundações, organizações comunitárias etc. A legislação brasileira, portanto, não trata de televisão comunitária. O Artigo 9 da Lei nº 9.612 estabelece que apenas uma licença pode ser

emitida para radiodifusão comunitária em uma determinada área geográfica. Onde há mais de um solicitante de licença, a autoridade tentará fazer com que eles se associem para compartilhar a concessão.

Os consultores da UNESCO verificaram que somente um pequeno número de frequências é reservado para a difusão comunitária, e que essas permitem o licenciamento de apenas duas ou três dessas emissoras em qualquer banda de FM. Esse quadro destoa completamente do que vimos em outras democracias, nas quais se disponibilizam muito mais frequências para a radiodifusão comunitária. Entre as emissoras comunitárias licenciadas, 353 funcionam com concessão temporária e aguardam a aprovação definitiva do Congresso Nacional. Sem contar que existem milhares de entidades interessadas em virar uma emissora comunitária que não conseguem a licença. Nestas situações, os consultores da UNESCO deixam evidentes a não compreensão desse fato.

Com relação aos artigos e Leis que envolvem as emissoras comunitárias brasileiras, segundo os consultores está plenamente em vigor o cumprimento do Artigo 16 da Lei nº 9.612 que proíbe que as emissoras comunitárias formem redes. Apesar desse fato, eles consideram ser importante que as rádios comunitárias consigam ter subsídios para atender suas próprias comunidades. Um exemplo disso, seria a possibilidade de haver uma programação em rede para facilitar o trabalho junto às comunidades menores, como ocorre em muitos países. Os consultores da UNESCO constaram que as emissoras comunitárias brasileiras não têm acesso às duas fontes de recursos para a radiodifusão mais comuns em vários países, já que elas praticamente não recebem nenhum ou muito pouco financiamento e não podem veicular propaganda. Sendo que a legislação brasileira permite que as emissoras comunitárias aceitem o patrocínio de sua programação, apresentando informações gerais sobre o patrocinador no início e/ou no final do programa (BRASIL, 1998, art. 18 apud MENDEL; SALOMON, 2011).

Com relação aos limites de propriedade de serviços abertos (não codificados) de TV e rádio, o Artigo 12 do Decreto nº 236 de 1967 (BRASIL, 1967 apud MENDEL; SALOMON, 2011) determina que nenhuma “entidade” pode possuir mais do que 10% das licenças nacionais de televisão (e, dentre essas, somente cinco podem ser VHF) ou mais de duas licenças de TV por estado. Já as emissoras de rádio FM devem ter no máximo seis licenças, sendo até quatro licenças locais (três regionais e duas nacionais)

para ondas médias e no máximo três licenças regionais (até duas por estado) e duas nacionais e para ondas curtas. Vale destacar que essas regras não se aplicam a estações repetidoras.

Após analisar o cenário de radiodifusão brasileiro, os consultores da UNESCO afirmam que não há no país restrição à propriedade simultânea de várias mídias, em outras palavras a propriedade cruzada e, não há atualmente regras que limitem a propriedade simultânea dos serviços de televisão paga e rádio. Com a criação do Projeto de Lei 29 as autoridades pretendem evitar as práticas abusivas, pois irão introduzir limites à propriedade cruzada no setor de TV paga com a separação das empresas de produção de conteúdo das empresas de distribuição de conteúdo. A participação de estrangeiros como proprietários dos veículos de comunicação brasileiros limita-se ao máximo de 30% do capital votante, pois os 70% restantes devem ser de brasileiros natos ou pessoas naturalizadas brasileiras há pelo menos dez anos. Esta regra está clara no Artigo 222 da Constituição Federal, sendo que para os consultores da UNESCO elas sozinhas não conseguem evitar o surgimento de conglomerados concentradores de mídia. Pois elas não se aplicam diretamente ao controle e são mais permissivas do que as adotadas em outros países. Isso se deve ao fato de não haver regras sobre propriedade cruzada. Além disso, as emissoras ampliam suas redes através das relações com suas afiliadas. Aliado a isso, os consultores da UNESCO acreditam que o Brasil deve buscar ter redes nacionais de radiodifusão e que elas são importantes no desenvolvimento e manutenção do sentimento de cultura e unidade nacional, pois favorece o surgimento de uma variedade de noticiários de alta qualidade, contribui para a boa informação do público e para o debate nacional.

Já no que se refere à transmissão digital, devemos ressaltar que ela já está instalada em várias cidades brasileiras. Sendo que isso só foi possível graças à adaptação da tecnologia digital japonesa, ISDB-T. Apesar disso, o Brasil não tem nenhum prazo formal estabelecido com a UIT para concluir a transição para a televisão digital, apenas há o prazo de 30 de junho de 2016 estabelecido no Decreto nº 5.820 de 2006. Para os consultores da UNESCO a transição para a tecnologia digital possibilita que mais canais possam operar com as mesmas frequências. O que favorece a ampliação dos conteúdos, a promoção da diversidade e o aumento do acesso. Durante as entrevistas dos consultores da UNESCO, representantes do Ministério das Comunicações ressaltaram que seriam alocados à EBC canais multiplex, sendo quatro

nas principais cidades e três em cidades menores com o propósito de oferecer canais ao Congresso Nacional e a órgãos do Poder Executivo englobando temas ligados à educação, cultura e cidadania. Sendo que ficou claro nos documentos da UNESCO que os consultores não sabem como as decisões foram tomadas e os motivos que levaram diferentes braços do governo a terem seus próprios canais. O que fica evidente é que a questão sobre o que fazer com os dividendos da tecnologia digital deve ser objeto de cuidadoso planejamento e de um debate aberto.

**Quadro 6 - Resumo com as principais informações sobre o cenário brasileiro**

|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Órgão</b>                                         | Nove.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Leis</b>                                          | Várias.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Política e Governo</b>                            | Segundo a Constituição Federal aprovação final de licenças de serviços de radiodifusão é prerrogativa do Congresso, isto é, o poder de outorgar concessões está nas mãos do Legislativo.<br>A maioria dos dirigentes da EBC é nomeada, exclusivamente, por altas autoridades do governo federal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Conteúdo Televisivo</b>                           | Não possuiu leis sobre a exatidão das notícias, tampouco conta com regras específicas de radiodifusão para o direito de resposta (mencionado na Constituição) ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio.<br>Estabelece que ao menos 5% dos seus serviços devam ser dedicados a notícias.<br>O ECA especifica diversas faixas etárias para efeito de classificação de conteúdo: livre para todos os públicos, inadequado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Emissoras públicas, comunitárias e comerciais</b> | Possui diferentes emissoras consideradas públicas de rádio e TV espalhadas pelas regiões do país, dentre elas a EBC que detém cerca de 2% da audiência geral de televisão.<br>Permanece como um setor muito pouco desenvolvido e precisa de mais recursos para atender às necessidades do país.<br>Apenas uma licença pode ser emitida para radiodifusão comunitária em uma determinada área geográfica.<br>Somente um pequeno número de frequências é reservado para a difusão comunitária e apenas são permitidos licenciamentos de duas ou três dessas emissoras em qualquer banda de FM.<br>Cerca de 353 emissoras comunitárias licenciadas funcionam com concessão temporária e aguardam a aprovação definitiva do Congresso Nacional. Sendo que existem milhares de entidades interessadas em virar uma emissora comunitária que não conseguem a licença. |

Fonte: Elaboração da autora.

**Quadro 7 - Lista com as principais leis e decretos sobre a comunicação social e a imprensa brasileira.**

| <b>LEIS E DECRETOS</b> | <b>ASSUNTO</b>                                                       |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Constituição           | arts. 5º, IV, V, IX, X, XII, XIV, 21, X, XI, XII, a, XVI, 22, IV, V, |

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                | XXIX, 220 a 224                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 | Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Lei nº 12.485, de 12 setembro de 2011          | Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Mensagem de veto |
| Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008            | Dispõe sobre o exercício da atividade de franquia postal, revoga o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.                                                                                                                                                                       |
| Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008           | Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.    |
| Lei nº 10.703, de 18 de julho de 2003          | Dispõe sobre o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002       | Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens                                                                                                                                                                                                 |
| Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001       | Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada                                                                                                                                                         |
| Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998       | Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária (rádios comunitárias)                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997           | Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996           | Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal - interceptação telefônica em investigação criminal                                                                                                                                                                                              |
| Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996           | Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995       | Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal                                                                                                                                                                                              |
| Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995          | Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991        | Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.                                                                                                                                                                                                          |
| Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978           | Dispõe sobre os Serviços Postais                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962          | Código Brasileiro de Telecomunicações.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008     | Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006       | Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências.                                                 |
| Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005   | Aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, anulares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens.                                                                                                                                                               |
| Decreto nº 4.901, de 26 de                     | Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                                             |                                                                               |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| novembro de 2003                            | outras providências.                                                          |
| Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003    | Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. |
| Decreto nº 70, de 26 de março de 1991       | Promulga a Convenção Internacional de Telecomunicações.                       |
| Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963 | Aprova Regulamento dos Serviços de Radiodifusão                               |

Fonte: Brasil (2013).

Conforme já afirmamos, é evidente que o grande número de órgãos atuantes na radiodifusão brasileira serve para gerar muita confusão e uma série de incertezas para as emissoras. Isso sem contar nas possíveis infrações e descumprimentos das leis e decretos vigentes neste setor. Por conseguinte, pensando no atual cenário e nas pesquisas realizadas pelos consultores da UNESCO, veremos no próximo tópico as recomendações por eles formuladas no sentido de que as mudanças sejam realizadas de forma adequada e eficaz para auxiliar no desenvolvimento e fortalecimento democrático dos meios de comunicação social do país.

### **3.3 Recomendações dos consultores da UNESCO para o Brasil**

A seguir, analisaremos as recomendações dos consultores internacionais da UNESCO, Toby Mendel e Eve Salomon, formuladas ao governo brasileiro, a partir dos seguintes eixos centrais: (i) Autoridades Reguladoras Independentes; (ii) Concessões, Regulação e Autorregulação de Conteúdo; (iii) Emissoras Públicas, Emissoras Comunitárias; (iv) Outras Temáticas Relevantes. Em geral os consultores consideram fundamental a criação de uma nova autoridade reguladora, independente e única, para supervisionar as atividades relacionadas à radiodifusão. Ela deveria ser responsável por: 1) assessorar o governo na alocação de espectro para difusão – uma tarefa que será necessária com a transição para a televisão digital; 2) administrar os processos de solicitação e concessão de licença; 3) analisar as solicitações de licença e de renovação, fazendo recomendações ao Congresso sobre as outorgas e renovações; 4) estabelecer padrões de qualidade para o conteúdo de programas e publicidade trabalhando em parceria com os órgãos do setor durante a aplicação desses novos padrões; 5) garantir o

cumprimento da legislação com relação à quantidade de publicidade e o horário de sua veiculação; 6) supervisionar a implantação das obrigações positivas de produção de programas, tanto domésticos quanto independentes; 7) trabalhar juntamente com o órgão regulador da concorrência para aplicar as regras de concentração de propriedade de mídia e evitar ou punir aqueles que se consideram inatingíveis e abusam do seu poder no mercado; 8) estabelecer um conjunto de sanções graduais e progressivas para aplicar as regras de concessão e os padrões de qualidade; 9) promover as boas práticas entre as emissoras e incentivar que os telespectadores e ouvintes tenham consciência do papel da mídia e do conteúdo que é transmitido.

Vale ressaltar que os consultores consideram importante que o Artigo 223 da Constituição Federal seja modificado e que os poderes ali conferidos ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional sejam transferidos para a nova autoridade reguladora de natureza independente. Além disso, os consultores enfatizam que o processo de outorga de licenças precisa ser mais rápido, sendo fundamental: implantar a aprovação automática pelo Congresso após um determinado prazo; estabelecer critérios para avaliar as solicitações e outorgar licenças em um instrumento legal; criar exigências quanto ao cumprimento de padrões de conteúdo e criar um processo formal de avaliação das licenças antes de sua expiração (atualmente, 10 anos para rádio e 15 anos para televisão).

A referida agência deveria, ademais, desenvolver um arcabouço autorregulador eficiente, que inclua códigos e um sistema independente para lidar com as queixas. Caso contrário, uma autoridade reguladora estatutária deve assumir a responsabilidade de delinear e aplicar padrões e regras. Com relação às notícias transmitidas, a legislação da radiodifusão deveria estabelecer duas exigências: as emissoras devem apresentar notícias exatas e imparciais, de forma clara e transparente e, o conteúdo opinativo deve ser facilmente identificado e separado do noticiário. Além disso, a legislação deveria: proibir rigorosamente a divulgação de material discriminatório e de incitação ao ódio, ao crime ou à discriminação e, garantir expressamente o direito de resposta.

Já as faixas etárias para classificação do conteúdo de televisão devem ser simplificadas, com quatro categorias: crianças muito novas (até 7 anos), crianças mais velhas (8-13), público com menos de 18 anos (14-17) e público com mais de 18 anos.

Seria preciso que haja uma maior divulgação do CONAR pelas emissoras e elas devem garantir que toda a publicidade veiculada cumpra as regras do código deste



órgão. Aliado a isso, a ANVISA deve estabelecer uma parceria com o CONAR a fim de auxiliar no cumprimento da regulação do conteúdo de publicidade, sendo ela somente entrará efetivamente em ação quando as falhas da autorregulação forem claras e prejudiciais.

Vale ressaltar que incumbiria a essa nova autoridade reguladora independente: a responsabilidade de monitorar e aplicar os limites estabelecidos para a publicidade; impor sanções proporcionais às violações das condições estabelecidas na concessão; recomendar a revogação da licença de emissoras que se envolvam em violações repetidas e graves, quando constatado que a imposição de outras penalidades é insuficiente para coibir violações futuras. A alocação de recursos para a EBC, ou para alguma outra radiodifusora pública que contemple suas funções, deveria ser expandida significativamente para que este setor possa desempenhar um papel mais importante na ecologia brasileira da radiodifusão. Deve-se também: aumentar o financiamento e apoiar a independência da EBC – ou de qualquer emissora que venha a ocupar seu lugar.

Deveriam ser investidos mais recursos nas emissoras comunitárias, disponibilizando uma maior parcela do espectro de frequência FM e diminuindo as restrições em relação ao número de estações que operam através da criação de condições mais claras e transparentes de acordo com o interesse público. Além disso, seria melhor simplificar e acelerar o processo de licenciamento destas emissoras para evitar burocracias desnecessárias, já que essas organizações têm capacidade e recursos limitados.

Outrossim, seria preciso acabar com a proibição atual que impede o surgimento da formação de redes de emissoras comunitárias ou, simplesmente, incentivar que essas radiodifusoras compartilhem seus programas e troquem conhecimentos sobre novas formas de trabalho. Outra questão importante é que as emissoras comunitárias não deveriam ser totalmente proibidas de veicular propaganda. Para os consultores da UNESCO deveriam ser elaboradas novas regras para regular esse tipo de negócio, como por exemplo, investindo em publicidade relacionada aos problemas das comunidades atendidas pelas emissoras. O órgão independente deve ser responsável por acompanhar este processo e estabelecer as regras vigentes para a criação de um fundo de financiamento geral às radiodifusoras comunitárias.

Seria também preciso fazer com que o Brasil tenha redes nacionais de radiodifusão para estabelecer regras mais sólidas sobre a concentração de propriedade, inclusive de propriedade cruzada. Sendo que compete ao CADE à responsabilidade pelo monitoramento e pela aplicação das regras de propriedade e a nova autoridade reguladora independente deve apoiar este processo. Já com relação à tecnologia digital, deve-se incentivar a participação do público neste processo de transição, para garantir seus interesses. Os consultores reforçam a ideia de que parte dos dividendos da tecnologia digital deveria ser destinada diretamente para o desenvolvimento da radiodifusão e que a divulgação de um processo aberto e participativo é essencial para decidir como usar esse espectro adicional.

Após a apresentação dos resultados das pesquisas realizadas pelos consultores da UNESCO e do conteúdo dos capítulos anteriores, podemos afirmar que concordamos com a recomendação de que o governo brasileiro precisa criar um órgão independente para regular a radiodifusão do país. Consideramos que as nove responsabilidades sugeridas para esta nova “agência reguladora” englobam basicamente os principais problemas do setor. Como já citamos os nove órgãos que atuam diretamente na radiodifusão brasileira só servem para atrapalhar o andamento dos processos e engessar seu desenvolvimento. Achamos que devido a enorme complexidade e contradições que envolvem a história da radiodifusão no país, é preciso que sejam criadas diretrizes claras e precisas para orientar as empresas que atuam neste setor e auxiliar o desenvolvimento democrático do Brasil. No desenrolar deste projeto, acreditamos que o governo brasileiro possa lançar uma campanha de conscientização em rede nacional para incentivar que os telespectadores e ouvintes participem ativamente da reforma da radiodifusão brasileira, dando suas sugestões sobre o desempenho das emissoras do país e o conteúdo transmitido. Além disso, é preciso que se busque criar ferramentas de trabalho que facilitem e agilizem os processos de outorgas de licença diminuindo os trâmites burocráticos e as exigências desnecessárias que só servem para dificultar a finalização dos trabalhos realizados.

### 3.4 Sistematização dos resultados da pesquisa de campo por temas

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de outubro de 2012 e janeiro de 2013, por meio de entrevistas semiestruturadas e com base no roteiro que apresentamos no Apêndice C. Optamos, metodologicamente, por não apresentarmos os nomes dos nossos entrevistados no texto, mas inserimos uma lista com seus perfis no Apêndice B. Trabalhamos o material coletado, tanto as entrevistas quanto documentos que nos foram fornecidos, em torno de quatro temas principais, quais sejam: Participação da UNESCO no Brasil; Percepções do governo brasileiro; Reforma da Radiodifusão; Transferência de Políticas Públicas.

#### 3.4.1 *Participação da UNESCO no Brasil*

Ao serem perguntados se concordavam com a apresentação da situação do Brasil nos três textos publicados pela UNESCO e se concordavam com as recomendações da Organização, o entrevistado 1 respondeu positivamente, porém comentou que a atuação da UNESCO no Brasil é mais intensa em outras áreas e menos no campo da comunicação social brasileira. Isso acontece devido às inúmeras peculiaridades da radiodifusão brasileira, sendo muito difícil poder-se falar em reforma. Já o entrevistado 2 citou que foi o responsável pela coordenação da publicação desses textos e que o fato deles serem escritos por dois consultores independentes apresentaria pelo menos duas facetas, uma é sublinhar quais são os padrões internacionais que são públicos e que a UNESCO os defende de maneira geral; a outra faceta diz respeito a que os consultores, a partir desses padrões internacionais e a partir da comparação com outros países e analisando o caso brasileiro, fizeram recomendações de mudanças que deveriam ocorrer no cenário regulatório brasileiro. Ressaltou ainda que o conjunto de recomendações se referia à opinião dos consultores que assinaram os documentos e não, necessariamente, à posição institucional da UNESCO. Por exemplo, os consultores recomendam que o monitoramento da comunicação do Brasil seja feita por um órgão regulador independente. Essa mesma recomendação não é somente para o Brasil, mas, sim para o

mundo todo e é um dos itens dos indicadores de desenvolvimento da mídia, segundo os critérios da própria UNESCO.

O entrevistado 4 considera que os estudos seriam de boa qualidade, uma vez que a UNESCO sempre busca contratar uma equipe consistente e procura selecionar os países para fazer uma comparação do cenário brasileiro no plano internacional. Além disso, ele lembra que:

Atualmente no Brasil há uma agência reguladora para o setor de telecomunicações que pega toda a parte de planejamento de espectro e radiodifusão, toda a regulação de televisão por assinatura e a parte de fiscalização de radiodifusão (televisão e rádio aberto) que é responsável pela regulação específica desse setor. No Brasil existe um modelo regulatório, sendo que toda a parte de radiodifusão está vinculada ao Ministério das Comunicações, talvez isso seja alterado com o tempo ou não, já que esta discussão envolve uma série de atores. Existe a possibilidade de migração para a criação de um modelo de agência única, sendo que existem outras possibilidades. Por exemplo, na França se separa conteúdo de plataforma, então existem alternativas. (Entrevistado 4).

Segundo o entrevistado 5, “é um estudo comparado que tenta mostrar quais são as principais deficiências e as *“boas práticas”* dos outros países e quais são os problemas da radiodifusão do Brasil. Acho que os principais pontos são tocados nos documentos da UNESCO.”

Quanto aos projetos de cooperação técnica da UNESCO relacionados à comunicação social brasileira, vejamos o que pensam os entrevistados. Para o entrevistado 1, a cooperação técnica internacional acontece entre a UNESCO e o Governo Federal, Estadual e Municipal em várias áreas do campo da comunicação. Afirma que os textos publicados são produtos escritos por dois consultores internacionais sobre a realidade de alguns países e do Brasil, sem participação ativa de brasileiros em nenhum momento. Além disso, o entrevistado 1 considera que o tema abordado ainda não é muito debatido publicamente no Brasil, sendo muito complexo falar em reforma dessa área. Já o entrevistado 2 expressa a opinião, ao olhar os últimos anos e a história da UNESCO na área de comunicação e informação, de que a Organização é uma agência do Sistema das Nações Unidas responsável por conduzir discussões relacionadas à liberdade de expressão e ao direito de informação e as demais questões relacionadas ao que se chama ao desenvolvimento da mídia. Nesse sentido o entrevistado 3 acha interessantes os projetos da UNESCO pelo fato de considerar que a

Organização possui uma visão global da realidade da comunicação social. Para ele essa visão global, de certa forma, auxilia no desenvolvimento da comunicação do país, sendo que ele não consegue mensurar o impacto quantitativo dessa cooperação. Nosso entrevistado 9 compartilha da opinião do entrevistado 3.

Para o entrevistado 4 a UNESCO tem uma presença ativa e cada vez maior com uma equipe montada em Brasília e outras cidades do Brasil, dedicando-se, entre outros, ao tema da comunicação. Ele relata que essa participação teve um destaque com o Relatório MacBride<sup>56</sup>. Conforme ele afirma:

Na verdade a UNESCO na década de 70 e 80 teve grande referência com este documento que está disponível no site da organização, mas não foi reeditado e gerou uma série de problemas. Apesar de não considerar este documento datado e várias questões apresentadas já terem sido encaminhadas, ainda devemos considerá-lo como um pano de fundo com várias questões que ainda persistem nos dias de hoje, relativas ao cenário da comunicação, ao direito da comunicação e ao acesso aos meios de comunicação por toda a sociedade contemporânea. (Entrevistado 4).

O entrevistado 4 ainda enfatiza que a participação da UNESCO no Brasil se fortaleceu com a entrada do Guilherme Canela (2009) que retomou o debate sobre as relações entre desenvolvimento e a comunicação. Desde então, a organização passou a realizar uma série de debates sobre o tema, sendo que ele acha que a maior fragilidade é a padronização dos critérios que não aparecem de forma uniforme em todos os países. Por exemplo, na pesquisa recente da UNESCO sobre liberdade de expressão que está sendo feita em diversos países, há um critério denominado “número de emissoras por comunidades indígenas”, sendo que este número específico o Ministério das Comunicações não tem, simplesmente porque não existe uma política dessa natureza voltada para as comunidades indígenas. Tais comunidades podem operar de forma comunitária se conseguirem adequar-se aos requisitos dispostos na Lei. Isso não significa que o Brasil valoriza mais ou menos as comunidades indígenas. No país elas podem ter outorgas de serviços comunitários ou não. Por isso adotar determinados critérios de forma uniforme em diferentes países é extremamente complicado. Os critérios, temos de lembrar, são definidos com base em uma dada realidade, e

---

<sup>56</sup> Ver definição na pág. 23.

universalizá-los pode revelar algum tipo de etnocentrismo ou puramente de relações de poder entre diferentes nações.

Já o entrevistado 5 acredita que historicamente a UNESCO sempre esteve presente e estes documentos publicados em 2011 não são os primeiros. Ele relata que:

A UNESCO sempre atuou neste campo da comunicação, não só no Brasil como no debate internacional. Considero que sempre houve um grau de influência aqui não só no ponto de vista institucional, mas também nos estudos acadêmicos. Desde a década de 70/80 os debates que pautam a UNESCO são relacionados à comunicação no mundo e não somente no Brasil. (Entrevistado 5).

O entrevistado 7 apresenta um exemplo de participação e de atuação da UNESCO no Brasil:

Nesse momento a UNESCO vai iniciar conosco a criação da Escola Nacional de Comunicação Pública. Esse projeto já foi aprovado internamente na EBC e na organização com previsão para sair do papel em 2013. É um projeto que, sem dúvida nenhuma, vai trazer benefícios para o setor. No caso da comunicação pública, vai ser a primeira instituição de ensino voltada para a temática da comunicação pública no Brasil e vai ter o apoio da UNESCO. (Entrevistado 7).

Já nosso entrevistado 9 não concorda totalmente com os projetos da UNESCO. Conforme ele explica:

O trabalho da UNESCO vem para enriquecer o debate e pode ser usado como subsídio, mas não como retrato da radiodifusão brasileira. Até porque são pessoas que não têm total conhecimento do setor aqui do país. Pois são pessoas que vieram e ficaram pouco tempo aqui para tentar mapear o setor. Uma coisa que eu quero destacar é que a radiodifusão tem aqui no Brasil um papel que simplesmente não se encontra em outro país. Então da mesma forma que as experiências internacionais têm muito a ensinar para o Brasil, o Brasil também tem muito a ensinar aos outros países. Eu acho que até nessa ceara a gente tem mais a ensinar do que a aprender. (Entrevistado 9).

A opinião do Entrevistado 9 merece alguns comentários nossos. De fato, as organizações de cooperação internacional tendem a padronizar realidades e a externalizar critérios ocidentais, partindo frequentemente da premissa de que os países ocidentais (e somente eles) teriam sempre algo a ensinar aos países em desenvolvimento. No caso da comunicação social, no entanto, acreditamos que o

mapeamento realizado pela UNESCO, ao incluir a realidade de vários de nossos vizinhos e outros países em desenvolvimento, foi revelador da particularidade do setor no Brasil, de suas regulamentações ainda muito atreladas ao que vivemos durante a ditadura militar e ao processo de concentração do poder por alguns grandes grupos econômicos.

Diferentemente das opiniões já apresentadas, o entrevistado 10 acredita que a UNESCO não tem nenhuma atuação concreta com a realidade da informação do Brasil. Segundo ele: “fora alguns eventos sociais e alguns até de caráter artístico, a UNESCO tem uma atuação muito apagada no Brasil em relação às questões da comunicação social”.

Complementando o parágrafo acima devemos compreender qual é o grau de importância que os entrevistados percebem na atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira. O entrevistado 1 enfatiza que a UNESCO coopera, acompanha e orienta, sendo que em todo o momento a organização respeita a autonomia dos países e a maturidade das suas democracias. Como afirma o próprio entrevistado 1: “Os processos são de responsabilidade dos países. Por exemplo, aqui no Brasil após a aprovação da Lei de Acesso a Informação, a pedido do Governo a UNESCO tem auxiliado na capacitação dos profissionais”. Somando estas informações, o entrevistado 2 deixa claro que é muito importante a preocupação da UNESCO, por ser um organismo multilateral e com regras institucionais estabelecidas com base no princípio da universalidade (ou seja, todos os Estados soberanos podem fazer parte da UNESCO), com a comunicação de qualquer um dos seus Estados-membros, inclusive o Brasil. Já o entrevistado 3 acredita que é importante e que qualquer contribuição sempre é bem-vinda. Ele acha que o setor da comunicação é tão abrangente e tão amplo que qualquer contribuição que você receba nesse setor só tem a trazer benefícios.

De acordo com nosso entrevistado 4 a atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira é importante com tendência para ser muito importante. Ela já teve um papel muito relevante na época do Relatório MacBride e atualmente vem ganhando muita força no Brasil. Segundo ele: “Não tenho noção do cenário internacional, mas aqui no Brasil a atuação da Organização está em ascensão em termos de importância”. Já o entrevistado 5 considera que é importante porque é sempre uma instituição de referência no campo acadêmico com cursos e estudos.

Contrariamente ao que já foi dito pelos demais entrevistados, o entrevistado 8 comenta:

Costumo torcer o nariz para tudo que vem de fora, pois quem está lá fora não conhece a gente e a nossa realidade. É difícil um pesquisador que não nasceu aqui e não conhece nossa cultura avaliar o cenário da comunicação brasileira. Eu não acredito que uma coisa internacional seja uma coisa boa. Uma visão extraterrestre não me agrada, se você tem papas brasileiros sobre o assunto para redigir um documento eu acredito. Pois coisas pontuais o americano não vai saber, mesmo sendo um bom pesquisador. (Entrevistado 8) .

Constatamos que as percepções sobre a participação da UNESCO no Brasil são variáveis, mas tendem a considerar relevante a sua atuação no campo das políticas para o setor da comunicação social, por exemplo, os membros da UNESCO são logicamente mais elogiosos em relação à participação da organização no Brasil. Alguns entrevistados revelam posicionamentos mais nacionalistas e defensivos quanto ao papel de organizações internacionais (e da UNESCO). Tais posicionamentos podem ser interpretados de vários modos, desde uma recusa a quaisquer formas de ingerência externa (o que nos pareceria inusitado no âmbito dos atuais processos de globalização) até mesmo como uma tentativa de bloquear o avanço dos debates no plano doméstico brasileiro sobre a reforma da radiodifusão. Retomaremos alguns desses pontos mais adiante, após termos percorrido a análise das percepções de nossos entrevistados sobre os demais três itens que nos parecem relevantes.

#### *3.4.2 Percepções do governo brasileiro*

Com relação à percepção que os políticos e as instituições governamentais atuantes nesse setor teriam sobre a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil, o entrevistado 1 afirma, pura e simplesmente, que não há participação da UNESCO nesse âmbito. Já o entrevistado 3 considera que esta participação é percebida como importante pelos políticos e instituições atuantes neste setor. Segundo o entrevistado 4:



Hoje o Ministério das Comunicações se pauta por ter técnicos em grande parte das suas posições e nas posições de chefia. Não sei dizer qual é a percepção do cenário político (aqueles que têm um mandato eletivo) em relação à atuação da UNESCO. Mas o Ministério das Comunicações tem desenvolvido uma série de parcerias com a Organização. Tanto os seminários já citados como outras que estão em vias de serem fechadas. Então percebemos que a UNESCO tem importância e se coloca não apenas com o MINICOM mais com outros ministérios, como por exemplo no caso da classificação indicativa que é um debate conduzido pelo Ministério da Justiça. Cada vez mais a organização dialoga com a administração pública a temas ligados a comunicação (Entrevistado 4).

O entrevistado 7 percebe que a marca de qualidade da UNESCO é muito forte. Ele acredita que a Organização seja uma referência que implica maior legitimidade à mensagem que está sendo veiculada. Ele afirma:

Sem dúvida nenhuma que uma palavra de incentivo no sentido de regular a comunicação vinda da UNESCO tem um peso que é levado em conta. Muitas vezes este tipo de palavra até ganha espaço em veículos que notadamente são contrários a regulação. Acaba saindo na televisão, no jornal e aparecendo no rádio. Eu não tenho dúvida que é por causa do peso da fonte. Então, nesse sentido, é importante que eles aconteçam, continuem acontecendo e que estes debates tenham a UNESCO como participante, como chancela do debate e da importância do assunto (Entrevistado 7).

Na questão que envolve a percepção que o governo brasileiro tem sobre as atividades de cooperação internacional no campo da comunicação social, o entrevistado 2 afirma que enquanto foi responsável pelo setor de comunicação e informação da UNESCO no Brasil ele era muito bem recebido e que as cooperações multilaterais na área eram muito bem-vindas, sabendo sempre que a contribuição dos organismos internacionais é uma contribuição técnica para o debate e um elemento de incentivo de consultas públicas de leis pelo Congresso Nacional, responsável por tomar as decisões finais. Conforme o entrevistado 2 cita: “A experiência com o governo brasileiro foi muito positiva, porque eles sempre estiveram muito abertos ao diálogo e à cooperação com a UNESCO nessa matéria.” Já o entrevistado 3 acredita que o Governo tem levado isso como muito importante. Um exemplo disso foi o processo de implementação para a digitalização, pois para isso foram feitos muitos estudos e contou com a cooperação dos países que já tinham realizado este tipo de processo para poder desenvolver o sistema

brasileiro. E, para o entrevistado 3, a mesma coisa está sendo feita agora, sendo que com o Brasil no papel de exportador desses processos. Segundo o entrevistado 3:

Tem gente que está pegando a nossa tecnologia digital. Então eu acho que o Governo enxerga isso como muito relevante e importante, pois existem países que estão na nossa frente em algumas coisas e essa troca tanto de cima para nós quanto do Brasil para os países que estão um pouco abaixo tecnologicamente falando é muito interessante (Entrevistado 3).

O entrevistado 4 ressalta ser difícil generalizar, já que existem ações de natureza muito distinta. Ele lembra que o governo sempre trabalhou com graus consideráveis de parcerias internacionais. Por exemplo, a privatização das telecomunicações foi realizada por consultorias internacionais. Em diversos debates são ouvidos consultores internacionais, exemplo disso foi o debate sobre o sistema brasileiro de TV digital e os padrões que se colocaram para testes foram os padrões internacionais. Outro exemplo foi o debate do rádio digital; também foram padrões internacionais que se colocaram para teste. Segundo o entrevistado 4: “O governo não tem nenhuma restrição ao debate com entidades estrangeiras, mas é claro que a soberania nacional é importante e a decisão cabe ao governo brasileiro. Em nenhum momento deixamos de ouvir empresas ou instituições estrangeiras.” Dando continuidade à reflexão do entrevistado 4, o entrevistado 9 acredita que o governo brasileiro tem tido alguma receptividade com esta questão de conhecer as mais variadas experiências internacionais. No entanto, ele ressalta que nem sempre aquilo que funciona no restante do mundo é necessariamente bom para nós. Além disso, nosso entrevistado 9 comenta que:

O rádio e a televisão têm uma importância para nossa população que não existe similar em qualquer outra parte do mundo, por exemplo, nossa população apesar de passar por um processo econômico é bastante pobre comparada aos outros países. Mesmo assim, ouvimos comentários de que na Suécia e na Noruega as propagandas destinadas a crianças e adolescentes são proibidas. Devo lembrar que há um projeto desse tipo aqui no Brasil, sendo que a realidade dos países nórdicos e desenvolvidos é diferente da nossa. Por isso, apesar de achar louvável a ideia de se evitar que as crianças e adolescentes sejam incentivados ao consumo desenfreado, acredito que aqui isso não seja possível. Porque essa decisão tem como principal consequência à inviabilização da programação desse público que perdem anunciantes-chave e não conseguirá contar com os outros anunciantes se manterem no mercado, por exemplo, um banco ou uma

marca de automóvel não terão interesse em anunciar durante a programação infantil (Entrevistado 9).

Complementando sua análise, o entrevistado 9 enfatiza que os veículos de comunicação de alguns dos países com a lei citada acima recebem financiamentos diversificados. Esse é o caso da BBC; o Reino Unido cobra uma taxa para todas as pessoas que possuem uma televisão com o objetivo de financiar a emissora.

Segundo o entrevistado 5: “Com relação à cooperação em si acho que não há cooperação entre os órgãos de comunicação dos diversos países, pelo menos com o Brasil.” O entrevistado 6 concorda com a percepção do entrevistado 5 e complementa dizendo que:

Em termos de radiodifusão essas atividades são muito pequenas, quase inexistentes. Se você for fazer uma pesquisa sobre tratados e convenções internacionais, eles são muito pequenos. Só tivemos agora uma implementação com os países da América do Sul para a implantação da TV digital, sendo que mais na área tecnológica. Fora isso não existe uma cooperação, na verdade eu acho que todos os países são meio avessos à uma ingerência externa na legislação de radiodifusão. Isso é uma coisa percebida em todos os países, por exemplo, nas suas legislações que exigem que os proprietários do setor de radiodifusão sejam nacionais e há pouca participação estrangeira (Entrevistado 6).

Para o entrevistado 6 o fato da radiodifusão ter uma grande penetração em todos os lares faz com que ela seja um poderosíssimo formador de opinião e, ao mesmo tempo, atua como um fator determinante na criação de regras rígidas para este setor. Conforme suas próprias palavras:

Se os países forem deixar qualquer um entrar (no oba oba vamos globalizar). Já pensou se entra aqui maciçamente uma emissora americana? Em pouco tempo vamos estar falando inglês e perder nossa identidade. Tanto que a radiodifusão nas fronteiras é muito vigiada e para isso existem tratados. Você como brasileira não pode instalar uma emissora em outro país e nem eles podem instalar aqui, as regras são muito rígidas para a ingerência externa aqui. Não vejo os organismos internacionais querendo forçar a barra nesse sentido (Entrevistado 6).

Já o entrevistado 10 avisa que não tem notícia de intercâmbio e de colaboração no campo da comunicação social. Para ele os contatos de comunicação são feitos geralmente pelas emissoras de comunicação e as entidades jornalísticas.

### 3.4.3 *Reforma da Radiodifusão brasileira*

Com relação à opinião dos entrevistados acerca da percepção que o povo brasileiro tem sobre a reforma da radiodifusão no país, o entrevistado 1 enfatiza que a UNESCO não faz militância, nem tem engajamento político e ideológico, por se tratar de uma organização intergovernamental. Segundo o entrevistado, ela apenas facilita as iniciativas do Governo quando é solicitada. Já o entrevistado 2 considera que há setores da sociedade que compreendem a função do setor da comunicação social no Brasil, mas outros não. Isso se deveria, segundo ele, fato de o tema ser bastante árido, requerendo conhecimento técnico muito específico para ser compreendido. Segundo o entrevistado 3, uma parcela da sociedade compreende e acha que a reforma da radiodifusão é muito bem-vinda, mas se trata de uma parcela realmente muito restrita. Conforme cita o entrevistado 3:

Acho que infelizmente o povo brasileiro ainda não tem essa cultura de participação realmente dos setores de massa, principalmente como a comunicação. Mas uma parcela da sociedade entende, porque a radiodifusão é uma coisa que tem uma penetração muito grande no nosso país (Entrevistado 3).

O entrevistado 3 nos lembra que ainda há regiões do Brasil em que praticamente a única comunicação com o restante do país é o rádio. Isso comprova como a penetração dos meios de comunicação é muito grande no nosso país. Ele considera que temos no Brasil uma das melhores televisões do mundo. O entrevistado 3 ressalta que a população tem pleno conhecimento da comunicação social, mas ela ainda não tem consciência da importância da sua participação nesse processo.

Já para o entrevistado 4 o governo Lula ajudou a facilitar o processo de conscientização da importância da reforma da radiodifusão do país. Ele divide esse processo por etapas. Uma primeira etapa diria respeito ao processo de discussão envolvendo políticas de comunicação que tomou uma maior proporção e que gerou maiores resultados para as políticas de discussão de radiodifusão foi à classificação indicativa. Como ele cita:

Na época o Sr. José Romão era o diretor de classificação indicativa. Este debate ganhou força por volta de 2005 a 2007 e construiu uma proposta que não ia ao encontro das pretensões das grandes emissoras de radiodifusão, já que a proposta atrelava o horário ao tipo de programação e ao público alvo. Naquele momento existiu uma grande discussão que gerou uma discussão diferente do que pretendiam as emissoras (Entrevistado 4).

Uma segunda etapa corresponderia aos fóruns de TVs públicas. O primeiro fórum de TV pública começou em 2006 e terminou em 2007, o que acabou gerando massa crítica necessária para a criação da EBC. Para ele a criação da EBC também marca a necessidade do debate sobre os meios de comunicação. A terceira etapa se inicia com a conferência nacional de comunicação, em dezembro de 2009. Este era talvez o único setor que jamais tinha tido uma conferência nacional e o governo Lula promoveu diversas conferências nacionais. E todo o debate vinculado à conferência de comunicação fez com que a sociedade se conscientizasse e passasse a debater mais o tema. Conforme o entrevistado 4 afirma:

É claro que esse não é um tema debatido nos pontos de ônibus e nos bares, mas ele é um tema que ocupa cada vez mais esses espaços. Os próprios meios de comunicação passam a se colocar neste debate e passam a temer menos este debate, porque é um debate que assim como qualquer outro precisa ser realizado (Entrevistado 4).

O entrevistado 5 considera esta questão difícil porque envolve muitos setores, temas e visões diferentes em torno do assunto. Para ele, o fato envolve diretamente a própria mídia, principal área de difusão e expressão da opinião pública. Esta reforma acaba sendo sempre pautada pela visão que a própria mídia expressa. O entrevistado 5 afirma que: “não saberia dizer qual é a visão da sociedade sobre o assunto, mas o fato é que há uma polarização muito clara sobre os interesses que estão em jogo nessa possível reforma, que não se sabe se virá ou não”. Já o entrevistado 7 acredita que a sociedade brasileira não compreende a importância dessa reforma, por considerar esse debate enviesado, devido à interferência de alguns setores de comunicação que receiam perder sua premência e colocam empecilhos até para a discussão do assunto. A visão do entrevistado 7 é de que os empresários dos veículos de comunicação alegam que a regulamentação do setor coloca em risco questões como a liberdade de imprensa e de liberdade de expressão. Alguns chegam a afirmar que regular o setor da comunicação

social seria uma grave ameaça para a democracia, esquecendo o que ocorre em vários outros países que vivem uma democracia liberal. Segundo o mesmo entrevistado:

Você abre a liberdade de dizer, de ouvir e de saber. Como o espectro das comunicações, principalmente da radiodifusão, mais aberto a mais expressões, a liberdade de imprensa, de expressão, de saber e de ouvir vai ganhar e não perder. Mais a gente vê que para alguns setores, dentre eles os meios de comunicações privados, não são todos, mas de maneira forte este debate fica prejudicado pelo receio desses setores de perderem o apoio que tem. Aqui no Brasil nós não temos comunicação pública forte, mas sim, uma comunicação pública praticamente em criação. Para mim 5 anos de EBC somado ao papel das emissoras comunitárias e universitárias não são nada comparado com as emissoras privadas em termos de proeminência e de peso no debate público, sendo que esse peso tende a aumentar através da organização do setor que vem evoluindo desde 2007 com o primeiro Fórum de Televisões Públicas e com a CONFECOM que trouxe a discussão do âmbito da comunicação geral. Mesmo assim, a dificuldade de se discutir o assunto comunicação ainda é muito grande no Brasil porque alguns grupos sentem ou acreditam que seus interesses serão afetados (Entrevistado 7).

O entrevistado 8 acredita que apenas uma pequena parte da sociedade compreende esta reforma. Segundo ele, “não quero criticar, atacar ou ser juiz, sendo que o Brasil está num nível intelectual diferente dos países mais desenvolvidos. Não acho que a massa está preocupada com esta questão. Sendo que acredito que há um pequeno número que sim. Acredito que a grande classe média já está ciente disso”. Nessa mesma linha de pensamento, nosso entrevistado 10 sintetiza: “não tem a menor ideia e não reflete sobre isso, porque a sociedade brasileira está absolutamente desinformada sobre a importância em si da comunicação na sociedade atual”. Já nosso entrevistado 9 afirma que não existe reforma. Para ele só existe uma centena de projetos de lei para a evolução do setor, seja na fiscalização e para o lançamento de novas emissoras, mas não há uma reforma estrutural. Conforme ele comenta:

Acredito que a sociedade brasileira de hoje até pelos índices que nós temos seja da audiência da televisão quanto do rádio está bastante satisfeita com o que lhe é oferecido. Lógico que se pode melhorar e incrementar esta oferta, mas hoje você tem uma televisão onde a grande maioria da população brasileira a acompanha diariamente, já que a grande maioria da população só é informada pelo rádio e pela televisão. Nisso a radiodifusão brasileira contempla bem o que a população almeja (Entrevistado 9).

Entretanto, o entrevistado 9 continua sua reflexão, afirmando que:

Eu particularmente, como sou advogado e não sou empresário, não conheço nenhum outro setor que não seja tão regulado como a radiodifusão. Num levantamento bem simples que eu fiz há algum tempo atrás, verifiquei que são 42 leis que regem o setor da radiodifusão e dois decretos-leis. Enfim há uma quantidade infindável de portarias, resoluções e instruções, ou seja, o setor é muito bem regulamentado. Sendo que há uma defasagem e esse marco regulatório precisa ser atualizado, mas já existem muito mais leis do que nós precisamos (Entrevistado 9).

No que se refere à participação da UNESCO no fortalecimento do processo de divulgação da reforma da radiodifusão brasileira, o entrevistado 1 afirma que a Organização não tem auxiliado e fortalecido esse processo porque não houve nenhum pedido do governo brasileiro. Sendo assim, ele não considera o assunto como uma reforma, pois acha que reforma é um termo muito além do que ocorre na realidade política brasileira. Já o entrevistado 2 acredita que, durante o período em que ele ficou à frente do programa brasileiro, havia o interesse de se trabalhar contribuindo para o debate público dos três temas dos documentos pesquisados.

Segundo o entrevistado 4:

A UNESCO funciona como um *think tank*, produzindo estudos e auxiliando o debate. Tem feito bem sua parte com os estudos analisados no projeto e uma série de debates que promoveu, inclusive no ano passado sobre comunicação pública aqui em Brasília. Há dois anos o projeto sobre liberdade de expressão realizou um debate em Brasília e a cerca de três meses atrás o Ministério das Comunicações e a Anatel promoveram um debate. A UNESCO promoveu junto com a Ancine no Rio de Janeiro. O que comprova que a organização tem subsidiado debates e tem se colocado de forma favorável ao debate e disposta a realizá-lo (Entrevistado 4).

Para o entrevistado 7, vários documentos da UNESCO de âmbito internacional auxiliam na divulgação da realidade de outros países. Isso possibilita a desmistificação de questões que erroneamente são apresentadas para a sociedade brasileira como um mal iminente e que, na verdade, é parte integrante da realidade e da rotina da comunicação social de outros países. Segundo o entrevistado 7:

Temos os exemplos de algumas questões reverenciadas como marcos de liberdade de expressão da Inglaterra, da França e da própria

Alemanha. Mesmo nos EUA você tem a regulação presente, existe regulação, regras e leis em maior número e com maior força do que no Brasil e, não deixam de ser referência em liberdade e democracia por causa da existência desse arcabouço. Então eu acho que nesse sentido a UNESCO ajuda a arejar a discussão, mas, mesmo assim, é uma discussão complicada de acontecer (Entrevistado 7).

O entrevistado 10 considera que a atuação da UNESCO é muito apagada nas questões relacionadas à comunicação social brasileira. Segundo ele, “sua contribuição é forte com relação à preservação do patrimônio cultural”. Ao ser perguntado sobre a existência de algum tipo de resistência ao processo de reforma da radiodifusão brasileira, o entrevistado 1 avalia que qualquer processo de reforma têm resistências. O processo de reforma sempre vai ter uma mudança, então aqueles que vão estar se beneficiando sempre tendem a ser resistentes a mudança e aqueles que acham que não estão se beneficiando tendem a ser favoráveis a mudanças. Já o entrevistado 3 acredita que existe resistência porque o setor de comunicação social no Brasil sempre esteve muito ligado à política e à estruturas de poder econômico. Ele afirma que o Governo está tentando se desvincular e fugir das influências, só que nunca é fácil fazer esse tipo de transformação mais radical. Conforme o entrevistado 3 diz:

O Governo vem tentando trazer uma moralização para o setor, tentando imprimir isso nas outorgas e nos procedimentos. Acho que hoje em dia essa resistência está diminuindo porque as partes envolvidas perceberam que é um processo que não tem volta e que ele é irreversível, pois a intenção do Governo é essa (Entrevistado 3).

O entrevistado 3 relata que, quando começaram a implementar esse projeto com a entrada desse novo Governo, enfrentaram uma resistência muito grande de inúmeros setores. O entrevista 10 afirma que mexer na comunicação social significa mexer em rádio e televisão e que estes meios se tornaram feudos de políticos da área parlamentar e são estas pessoas que decidem neste setor. Segundo o entrevistado 10, “é impossível esperar desses artesãos da reforma propostas que colidam com seus interesses que são exclusivistas, puramente comerciais e mercenários, sem nenhum compromisso inclusive com a destinação maior que é a comunicação e a televisão”.

Já o entrevistado 4 acredita que qualquer grande debate no cenário democrático envolve uma série de atores e divergências. Para ele é natural que surjam as



divergências, onde o valor da democracia é justamente poder construir avanços nesse cenário muitas vezes de dissenso. Conforme o entrevistado 4 diz:

O trabalho da administração pública é muitas vezes construir consensos e fomentar para que se chegue aos consensos possíveis. E isso envolve não só a administração pública como o Estado de uma forma geral. Divergências são naturais e essas divergências têm que ser trabalhadas, discutidas e na medida do possível convergir para que atendam ao interesse público (Entrevistado 4).

Para o entrevistado 5 esta é uma questão histórica. Ele argumenta que:

Se fizermos um histórico da legislação do campo político das comunicações desde a homologação do CBT quando teve alguns vetos do João Goulart, sendo que todos esses vetos foram derrubados e se constituiu a ABERT. Acho que o mesmo cenário é de algum modo semelhante só que com novos atores que são: empresas de telecomunicações, de televisão por assinatura, entre outras. Temos no geral o empresariado de um lado, políticos e o campo da sociedade civil ainda, relativamente, frágil. Pois não há uma mobilização social de organizações que militem nesse campo da democratização da comunicação social, etc. Acho que é mais ou menos um cenário que se desenha desde décadas de 60 e 70 com pouca mudança (Entrevistado 5).

Já o entrevistado 6 enfatiza que essa resistência só existe por parte dos donos dos principais veículos de comunicação. Apesar disso, ele deixa claro que a mídia impressa e os movimentos populares não compactuam com esse boicote. Pois para o entrevistado 6 estes movimentos pedem uma regulação e uma maior participação da população na propriedade dos meios. Ele considera que o surgimento da radiodifusão comunitária surgiu dessa pressão.

Para o entrevistado 9 essa atualização é desejada por todo mundo. Segundo ele:

Por vivermos numa democracia todo projeto de lei e toda atualização legislativa acaba tendo que ser submetida a um debate no Congresso, onde lá aparecem diferentes pontos de vistas, muitas vezes antagônicos, o que necessita de algum tempo. Sendo que é preciso que haja esse tipo de debate, apesar de muitas vezes parecer que se está perdendo tempo. Ao invés de se ter leis impostas, como já houve no passado imposições do Governo através das leis da radiodifusão (Entrevistado 9).

Apesar de ser a favor da regulamentação da radiodifusão brasileira, nosso entrevistado 8 classifica como, “eu sou tucano, sou a favor mais fico em cima do muro”. Ele justifica esta afirmação dizendo que têm muitas coisas ruins que exigem uma credibilidade e existem muitos jornais grandes que cometem erros. Por isso, tem que haver um controle com critérios e filtros sobre o que será transmitido nos veículos de comunicação brasileiros. Tudo que regulamenta é muito positivo. Segundo ele:

Como sou de esporte, acredito que seja bom ou ruim quando existe uma regra, ela vale. Tudo que regulamenta é muito bom para os dois lados, desde que se tenham pessoas idôneas para julgar. O problema é que isso me cheira a censura, se você tem uma agência completamente independente comandada por jornalistas de verdade que não estão ligados a grupos A, B e C ou a políticos e conhecem as mazelas do meio e sabem com as coisas funcionam e não tem interesse, eu acredito. Sendo que não sou ligado à política e não quero me envolver, só que o governo Lula estava doido para colocar uma censura prévia (Entrevistado 8).

Complementando o parágrafo acima devemos compreender o que pensam nossos entrevistados sobre os principais obstáculos enfrentados pelas pessoas envolvidas na implementação da reforma da radiodifusão no país. Nosso entrevistado 1 considera ser preciso atualizar a legislação da comunicação brasileira, por exemplo, para a UNESCO a mídia comunitária é um direito dos cidadãos. Já o entrevistado 3 afirma que além da resistência do setor, as pessoas envolvidas com o processo de implementação da reforma têm dificuldades na alteração do marco regulatório, porque dependem do Congresso Nacional. Sendo que o entrevistado considera que a nossa legislação está muito defasada e é preciso atualizá-la.

O entrevistado 4 resume a questão dos obstáculos enfrentados pelas pessoas envolvidas na implementação da reforma em quatro tópicos centrais: 1) falta de discussão pública sobre o tema, o que vem diminuindo devido aos movimentos históricos já citados; 2) mesmo no cenário político há falta de discussão sobre o tema, o que também vem diminuindo já que cada vez mais o Congresso Nacional tem realizado audiências públicas para debater o tema; 3) consensos e divergências. As divergências são normais, pois existem diferentes visões de mundo. Compete à administração pública funcionar como um aglutinador dessas divergências e mediador dessas divergências para construir um caminho convergente; 4) é preciso que haja uma discussão acadêmica que convirja com uma discussão concreta. A academia precisa participar desse debate,

pois tem um papel determinante não só na conscientização como também na discussão das ideias. Sendo preciso que esta discussão seja feita não só no ponto de vista teórico como também pragmáticos de acordo com a realidade política brasileira.

Segundo o entrevistado 5: “A reforma não está sendo implementada. Na verdade começa por aí, depende do que você está chamando de reforma. Acho que os obstáculos políticos são naturais de qualquer alteração legislativa”. Para o entrevistado 6 o principal motivo de resistência é a ojeriza dos donos da mídia (jornal, rádio e televisão) que não querem que o setor de radiodifusão seja regulado. Ele relata que:

Toda vez que se tenta regular a radiodifusão se tem uma pressão dos donos da mídia muito grande, já que eles começam com uma campanha contra qualquer tentativa de regulação e o Governo acaba recuando nessa legislação. E por outro lado, eu acho que tem um pouco de omissão do Congresso Nacional. Pois na verdade o Congresso é que deveria tomar alguma iniciativa de fazer uma nova lei, porque quem regula/legisla no país é o Congresso Nacional, mas eles ficam esperando o Executivo fazer e o Executivo, por sua vez, fica fragilizado diante dessa campanha maciça que a mídia faz contra e o Congresso não toma a iniciativa com medo da mesma coisa. Aí vai se passando o tempo e não nada se faz, um empurra para o outro (Entrevistado 6).

Nosso entrevistado 7 comenta que primeiro é preciso se conseguir superar alguns preconceitos que são colocados sobre a reforma da radiodifusão brasileira para que as pessoas consigam realmente discutir o assunto. Sem os tradicionais rótulos negativos que, quando surgem, acabam de imediato com o debate, como, por exemplo, é censura e quem gosta disso é considerado, segundo ele “picareta”. O entrevistado 7 enfatiza que:

Se a gente deixar de lado essa pré-disposição em acreditar que de fato discutir regulação é discutir censura e menos acesso a informação e não mais. A gente vai ter um debate mais franco e mais aberto para se construir coisas novas. Pois o novo, o inusitado e o diferente algumas vezes assustam. Acho que por isso há essa rejeição quando tratamos desse assunto. Por exemplo, você vai tratar do assunto e comentam já vêm os censores. Quando não é verdade, se você buscar regular de maneira a permitir a participação de mais entes (pessoas físicas e emissoras) com um campo público mais forte e um campo estatal bem definido com regras claras (Entrevistado 7).

O entrevistado 7 nos lembra que existe uma série de assuntos que, sem dúvida nenhuma, seriam mais bem tratados se não houvesse o preconceito com relação ao

assunto. Como, por exemplo, deve ser tratada a religião na comunicação? Ela é comunicação pública, privada ou estatal? Ela deve ocupar espaço para servir qual dessas vertentes que a Constituição coloca como as vertentes da comunicação social eletrônica? Como deve ser determinado o limite de comunicação cruzada? Até mesmo para a questão do rádio digital e da TV digital que propiciam o aumento de espaço no espectro. Como deve ser ocupado esse aumento do espaço? Devemos também incluir outras questões relacionados a quem é dono do veículo de comunicação e a fiscalização da missão social do veículo de comunicação. Enfim são muitas questões refletidas pelo nosso entrevistado 7 que precisam ser analisadas criteriosamente.

O entrevistado 9 acredita que não há nenhum obstáculo. Como ele comenta:

Se você for ver a questão do Ministro Paulo Bernard, o Ministério das Comunicações tem buscado atualizar as questões que lhe compete já que ele não faz leis e sim portarias. Sendo que ainda há coisas bastante antagônicas, mas fica claro a busca pela atualização. Infelizmente devido ao trâmite no Congresso Nacional as coisas não acontecem tão rápido como imaginamos que devem ser (Entrevistado 9).

Segundo o entrevistado 10 o principal obstáculo antes de tudo é o silêncio, porque fora os ativistas preocupados com as questões da comunicação e o monopólio dos meios de comunicação no Brasil, os grandes porta-vozes de questões relacionadas a isso seriam as emissoras de rádio e televisão e eles, simplesmente, omitem que esta é uma questão que está sendo posta em julgamento e com reclamação de mudanças pelos setores preocupados com a livre informação e a liberdade de opinião no país.

No que se refere ao grau de influencia que o crescimento acelerado dos veículos de comunicação (jornal, rádio e Televisão) tem sobre a criação de medidas para a reforma da radiodifusão do país, o entrevistado 2 ressalta que esta questão depende do cenário, pois qualquer característica do setor midiático de um determinado país pode influenciar esta situação, podendo se transformar em uma resistência de um determinado país ou uma demanda para que a reforma seja feita porque novos atores estão entrando neste setor. Então não é uma questão em particular que influencia nos contornos de uma eventual reforma, pois as características da mídia de um determinado país podem influenciar para que a reforma seja levada a diante. Segundo o entrevistado 3, “Esse crescimento é uma das molas mestres das necessidades que nós temos de atualização”. Já o entrevistado 4 considera que não dá para dizer que não influencia. Ele nos lembra que o cenário da década de 20 virada para a década de 30, período em que

pela primeira vez o Estado começou a regular a radiodifusão brasileira, fica evidente que a comunicação de massa era muito menor do que a que vimos atualmente. Segundo ele:

Agora qualquer setor econômico é regulado e isso não significa interferir na produção. Pois o Estado brasileiro não pensa em corrigir e controlar o que a mídia vai transmitir. Consideramos que qualquer forma de censura é antidemocrática. Então não se trata de aumentar a regulação de acordo com o número de veículos de comunicação de massa, se trata de um processo natural democrático dos diferentes setores econômicos já que cada vez mais pessoas tem acesso aos veículos de comunicação (Entrevistado 4).

A percepção do entrevistado 5 é que a Internet, os novos mecanismos de comunicação, a TV digital e o surgimento de novas tecnologias solicitam novas demandas e novas formas de regulamentação. Ele considera essa parte essencial para a reforma, a regulamentação e as convergências. Já o entrevistado 6 deixa claro não considerar que haja esse crescimento. Na sua visão as pessoas podem achar isso porque hoje a imprensa está na internet. Sendo que esta é uma falsa impressão, pois o jornal tradicional não cresceu, pelo contrário, muitos faliram ou deixaram de existir ou mudaram de meio. Segundo o entrevistado 6: “Com a televisão e o rádio houve um crescimento não em termos econômicos mais em termos numéricos. Considero que o crescimento não influencia a favor da reforma, mas sim, contra a reforma.” Complementando a constatação do entrevistado 6, nosso entrevistado 10 acredita que essa influência é negativa para a reforma. Segundo ele: “a reforma da radiodifusão não pode avançar devido ao poder dos detentores dos meios de comunicação do país atualmente.”

O entrevistado 7 faz uma breve reflexão sobre a complexidade de se conseguir, atualmente, distinguir a telecomunicação da comunicação social do meio eletrônico (radiodifusão). O que comprova que estamos atrasados ao tentarmos fazer uma simples classificação e, ao mesmo tempo, fortalece a necessidade de encontrarmos uma forma de substituir o nosso Código Brasileiro de Telecomunicações que é de 1962. Para o entrevistado 7 um dos motivos dessa defasagem é que:

Em 1962 não existiam redes de televisão e a televisão colorida, mas sim, a televisão; não existiam satélites trabalhando para a formação de redes; o telefone se colocava no imposto de renda. Então o quadro é

absolutamente diferente e o crescimento hoje tem uma velocidade muito grande, mas nem sempre foi tão rápido e, mesmo assim, foi pouco discutido. Agora é preeminente e necessário. Devemos saber identificar aonde começa a Telecom e a radiodifusão, se é que tem alguma diferença entre as duas. É basicamente isso, se havia alguma dúvida esse momento histórico que estamos passando comprova que é preciso rever não só o Código Nacional de Telecomunicações, como verificar se precisamos começar a tratar como Código Nacional da Comunicação de Massa que engloba tudo e, também, outros temas que perpassam, não é só a regulação formal propriamente dita (Entrevistado 7).

Para o entrevistado 7 tem muitos assuntos que englobam esse tema como: a comunicação pública, o papel da EBC, o conselho nacional de comunicação que voltou a funcionar no cenário há pouco tempo. E isso demonstra que não devemos somente discutir a regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da comunicação, como, por exemplo, o artigo 223 que separa a comunicação pública da privada e da estatal. Ele lembra que esta importante diferença só foi “em parte” regulamentada pela lei da EBC, a lei 11652/2008 e, que, este momento, foi a primeira vez que alguém conseguiu explicar o que queria dizer o termo comunicação pública. O entrevistado 7 nos lembra que:

A lei não foi criada para trabalhar a comunicação pública e, sim, para instituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), só que para instituir a empresa era preciso dar uma linha geral do que era comunicação pública. Daí ele serve de regulamento, mas têm as empresas estaduais de comunicação pública, têm as não estatais, as comunitárias. Enfim tudo precisa ser objeto de uma observação criteriosa, cuidadosa e sistematizada para que a gente tenha um arcabouço que faça sentido do começo ao seu fim (Entrevistado 7).

Para compreender o papel do fortalecimento da cooperação Sul-Sul no processo de reforma da radiodifusão brasileira, devemos conhecer o que nossos entrevistados pensam sobre esse assunto. O entrevistado 2 considera que esse é um ponto que pode ser interessante no sentido de que outros países da parte Sul já introduziram reformas nos seus setores de comunicação. Então vale pensar que essa combinação brasileira com esses países possa ajudar a rever os erros e acertos que já foram levados a diante por outras Nações. Em geral a cooperação sempre tem um diálogo para que o processo de discussão seja mais rico. Já o entrevistado 3 acha que essa influência dentro do Brasil não existe tanto. Pois em termos Sul-Sul o Brasil está no topo na comunicação. Então o

Brasil é muito mais um exportador de ideias e políticas do que um sofredor de interferências externas nesse sentido. O entrevistado 3 afirma, “eu acho que o Brasil mais interfere do que é interferido”.

Para o entrevistado 4 o setor da comunicação sofre transformações no mundo todo, desde a época do boom da internet. Ele considera que essa discussão existe não apenas nos países da América do Sul como também nas diferentes partes do mundo. Segundo ele:

O Brasil não irá apoiar nenhum tipo específico de discussão somente pela sua localização geográfica. Para o país é fundamental escolher participar dos debates que estejam de acordo com a realidade brasileira. É importante formular políticas públicas que se adéquem com a realidade do país (Entrevistado 4).

O entrevistado 5 avalia que o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pode auxiliar muito no processo de reforma da radiodifusão brasileira. Segundo ele, “os países latino-americanos fizeram recentemente várias reformas na Argentina com vieses diferentes. Principalmente no caso da Argentina e da Venezuela. Para o bem ou para o mal, acho que pode auxiliar”. O entrevistado 7 complementa a análise do entrevistado 5 nos lembrando que:

No passado a Argentina lançou os direitos de televisão do futebol e esta situação chegou ao ponto de pressionar o argentino a se ver obrigado a comprar na televisão a cabo o pacote para assistir os jogos da Seleção Argentina de futebol, pois ele não era transmitido na televisão aberta. Essa situação é equivalente ao Brasil, imagina se a Seleção Brasileira não pudesse passar na televisão aberta, em termos de paixão por futebol os países se equivalem (Entrevistado 7).

O entrevistado 7 continua sua análise ressaltando que considera importante para a comunicação estatal a mudança do sistema de distribuição de verba publicitária, mas isso é quase que uma regulamentação interna do Governo sobre como ele vai gastar o dinheiro de sua verba publicitária. Para ele os debates do Fórum de televisões públicas e da CONFECOM resultaram num modelo pronto que ainda não foi aplicado no Governo Dilma. Segundo nosso entrevistado 7 o Ministro Paulo Bernardo já anunciou a volta dessa discussão, o que é importante para que a discussão ganhe espaço. Nosso entrevistado 7 completa dizendo que: “esta discussão foi praticamente “interditada” e a sociedade brasileira precisa se apoderar do assunto. Pode ser que não mude muito, mas

é preciso discutir o assunto e o que isso tem a ver com cada um de nós. E isso de certa forma foi negado ao cidadão brasileiro com uma profundidade que eu acho que não deveria ter acontecido”.

Nosso entrevistado 9 afirma não vislumbrar essa cooperação no que se refere à comunicação social. Ele acha até que, atualmente, essa cooperação não seria bem-vinda pela situação que atravessam alguns países como a Venezuela, o Equador, a Bolívia e a Argentina. Ele considera que: “Se você for ver tanto na Venezuela e na Argentina os Governos, sem querer entrar no mérito ideológico ou com a elite, vivem em conflito com a imprensa”. Ao mesmo tempo, o entrevistado 9 constata que em matéria de radiodifusão ainda existem algumas questões relevantes, por exemplo, no Paraguai ainda se vê muitos problemas de pirataria de imagens. Segundo nosso entrevistado 9:

É normal em países vizinhos nossos se ter roubo de sinal de imagens de televisões brasileiras. Onde a pessoa lá coloca o local, mas a imagem sai com o logo da emissora brasileira. Em determinados locais, inclusive, não há dublagem de novelas e outros programas. Então hoje eu não vislumbro que haja esse tipo de cooperação Sul-Sul neste setor e não acho que seria bom, pois a Argentina que é um país interessante vive problemas de relação com a imprensa. Até porque alguns países africanos ainda não possuem um sistema de comunicação social avançado (Entrevistado 9).

Complementando o parágrafo acima, devemos saber o que nossos entrevistados acham da TELESUR<sup>57</sup> ser um projeto de CSS interessante a ser mais desenvolvido no Brasil. O entrevistado 3 acredita que, atualmente, apoiar sem ser engajado é uma política mais acertada porque nós estamos num momento de extrema mudança da nossa comunicação. Como ele mesmo diz:

Considero que primeiro temos que arrumar a casa para depois abrir ela para visita ou para sair. Então acredito que um dos fatores de repente foi esse. Vamos primeiro arrumar a nossa e quando tudo estiver arrumado nós focamos também nesse lado. Eu acho que hoje, realmente, os esforços estão concentrados para arrumar a casa (Entrevistado 3).

---

<sup>57</sup> É uma emissora multi-estatal, sem fins lucrativos, com sede em Caracas, na Venezuela, e que tem o controle acionário dividido entre os seguintes países: Argentina, Cuba, Uruguai, Bolívia, Nicarágua e Equador, além de contar com o apoio de grande parcela das nações latinoamericanas (GENTILLI; ROCHA apud CENTENARO; VILLALOBOS, 2010, p. 3).



Para o entrevistado 4 existe um problema constitucional que é que as emissoras de radiodifusão precisam ter capital exclusivamente nacional e a TELESUR é uma emissora estrangeira. Então pela nossa constituição ela não poderia ser uma emissora de radiodifusão brasileira. Ele também ressalta que diferentes canais brasileiros desenvolvem ou já desenvolveram parcerias com a TELESUR, por exemplo, a Radiobrás já desenvolveu e, considera que a TELESUR é mais uma emissora de radiodifusão que se coloca com um viés muitas vezes diferente das emissoras tradicionais de radiodifusão. Segundo o entrevistado 4:

Agora o Brasil pretende testar suas próprias alternativas e seus caminhos, isso significa dialogar com os diferentes atores dentre eles a TELESUR e as outras emissoras. Para mim é sempre preocupante a ideia da adoção de um modelo estrangeiro para ser implantado na Brasil. Pois todos os países possuem diferentes realidades, no caso do Brasil nossa realidade é muito específica com um cenário de conformação da radiodifusão muito específico que certamente não encontra paralelo na Europa que toda a televisão é pública. Já que a televisão nasce pública na Europa. Além disso, certamente não encontra um paralelo nos EUA já que no Brasil metade das emissoras brasileiras são públicas (emissoras de radiodifusão comunitária ou educativa) e isso não ocorre nos EUA (Entrevistado 4).

Para o entrevistado 4 o fato de estarmos, atualmente, com um total de outorgas significativo reflete a penetração de radiodifusão muito a frente de diversos países. Além disso, ele afirma que a realidade brasileira é mesclada, pois possui um sistema de radiodifusão que se consolidou fortemente pelas emissoras privadas e que as grandes emissoras privadas foram as responsáveis pelo desenvolvimento da televisão brasileira até a chegada da EBC. Para o entrevistado 4:

Com a EBC surge um novo ator que agrega um número de percepções que já existiam tanto no Estado brasileiro quanto nas unidades federativas. Mas enfim, é uma empresa que está se colocando no mercado e construindo este debate. Já no que se refere ao rádio podemos considerar que metade das emissoras de rádio podem ser consideradas pertencentes ao sistema público (comunitárias e educativas) e a outra metade são rádios privadas (Entrevistado 4).

Já o entrevistado 5 constata que o problema dessas iniciativas são os recursos. Pois quem vai financiar se custa muito caro? Segundo ele: “Os recursos de comunicação

custam muito caro e esses países não têm muitos recursos. O Brasil é o país que teria mais recursos para implementar, sem ele fica mais complicado”.

Nosso entrevistado 7 destaca que a Radiobrás fazia parte da TELESUR e que a TV Brasil também tem acordo de cooperação com a TELESUR através de troca de imagens e informações. Além disso, para o entrevistado 7 a língua é uma grande barreira porque falamos idiomas diferentes. Conforme ele esclarece:

Nós chegamos até a colocar a TV Brasil Internacional como TV Brasil Integracion que fazia algo na linha do que depois a TELESUR veio fazer. Só que a TELESUR veio com mais recursos e com mais abrangência, mas quase que na totalidade falada em espanhol, o que de fato atrapalha uma interação mais fluida no que tange à programação de televisão, se não teria que se fazer uma televisão bilíngue ou, então, teria que haver uma produção específica em espanhol. Uma coisa que estamos estudando aqui para fazer no âmbito da TV Brasil Internacional, pelo menos, numa parte da programação, já que isso requer recursos, dinheiro e investimento (Entrevistado 7).

Segundo o entrevistado 9, “apesar de considerar a TELESUR um projeto interessante. Acho que não há qualquer tipo de capilaridade, já que a população desconhece este projeto. Ela não assiste a esse tipo de programa. Além disso, acho muito complicado você trazer uma programação que não seja no idioma português para o Brasil”. O entrevistado 10 acredita que a TELESUR poderia ser um projeto interessante porque estabeleceria um sistema de comunicação em que não prevaleceria tão exclusivamente as vontades dos detentores do poder da mídia.

#### 3.4.4 *Transferência de políticas públicas*

Com relação à questão sobre se existem ou existiram transferências de políticas públicas para o Brasil no campo da comunicação social, o entrevistado 2 acredita que sim devido à globalização, não é que todos os países tenham aprendido com experiências de outros países. Então seria difícil supor que as políticas públicas brasileiras tenham sido feitas de maneira tão isolada que não bebem da fonte de outros que já caminharam nessa direção. Conforme o entrevistado relata: “Tenho impressão que sim e que há trocas assim como outros países também têm se valido de experiências

interessantes levadas a cabo pelo Brasil. Essa troca me parece, sobretudo, no contexto atual que é uma troca que envolve as mais diferentes nações”. Já o entrevistado 4 afirma que historicamente sim. Em qualquer país essa situação acontece, mesmo que em graus diferentes. Por exemplo, ele cita que várias das nossas leis das décadas de 60 e 80 foram baseadas nos trabalhos da FDC norte-americana. Segundo o entrevistado 4:

Grande parte dos problemas de telecomunicações são respaldados por empresas estrangeiras, sendo importante avaliar o que falam as legislações internacionais. No cenário de telecomunicações isso é muito claro com a UIT (união internacional de telecomunicações), onde se realiza os mais diferentes debates e estes debates influenciam todos os países membros. Isso vale também secundariamente para a radiodifusão (Entrevistado 4).

O entrevistado 5 cita como exemplo a tecnologia da TV digital que o Brasil optou por usar o padrão japonês com algumas peculiaridades. Ele também lembrou a discussão sobre a escolha de qual tecnologia deverá ser utilizada para a radiodigital. Segundo o entrevistado 5: “Sempre há uma inspiração nos modelos internacionais para se fazer alguma reforma ou alguma regra”. Um pouco diferente do que pensa nosso entrevistado 5, o entrevistado 9 acredita que o que existe é a possibilidade de se perceber o que acontece em outros países e tentar aproveitar alguma coisa aqui. Ele sustenta que não há transferência de políticas em si.

Complementando o parágrafo acima, só que relacionado à percepção que o governo brasileiro tem ao lidar com as ações de *policy transfer* no campo da comunicação social, o entrevistado 2 considera que esse é um processo de duas vias, podendo ser considerado um processo de troca constante sobre esses temas. O entrevistado 4 afirma que o diálogo é normal e frequente, já que ele acredita que se traça de acordo com os parâmetros dos outros países. Ele também relata que:

O Brasil tem ido aos mais diferentes fóruns internacionais, fóruns muitas vezes deliberativos e tem participado desses debates e construído junto com outros países as suas missões internacionais e trazendo estas questões para a realidade brasileira. Além disso, nós conversamos sobre inovações tecnológicas com os mais diferentes países e entidades. É um diálogo que se dá no dia-a-dia sem problemas (Entrevistado 4).

O entrevistado 6 acredita que o governo brasileiro não deixa que haja nenhuma intromissão de conhecimento externo. Para ele o Brasil é um país completamente diferente dos outros, por exemplo, não se consegue implantar uma tecnologia Europeia aqui da forma original. Conforme afirmação do entrevistado 6: “Nós somos quase um continente, pois temos dimensões continentais e nem sempre as tecnologias transportadas do que jeito que ela é funciona aqui. Então isso sempre acontece, a tecnologia é boa, vamos ver se funciona lá”.

Segundo nosso entrevistado 9: “nós acabamos sendo um *player* importante na exportação de políticas de comunicações, mas eu acho que a gente não importa de países do hemisfério sul”. O entrevistado 10 afirma que: “o Governo e o poder público não gerenciam estas questões e evitam formular questões que possam gerar resistência dos proprietários dos meios de comunicação, principalmente da televisão”. Já no que se refere às transferências de políticas públicas realizadas pelo Brasil para outros países o entrevistado 3 afirma que escuta falar que o Brasil participa tranquilo. Segundo ele:

A gente não tem tido problema, por exemplo, tem recebido visitas de outros países que estão começando a digitalização de TV agora e que vem para conhecer o nosso sistema. Eu particularmente não tenho sentido resistência. Acho que o brasileiro se orgulha de ser acolhedor e das suas conquistas tecnológicas, porque o Brasil sempre foi conhecido como o país do Carnaval, do samba e da mulher bonita e, de repente o país conseguiu ser visto por outros fatores como nas últimas décadas é motivo de orgulho (Entrevistado 3).

O entrevistado 4 complementa a análise do entrevistado 3, afirmando que:

A partir do momento que o Brasil optou pelo modelo do padrão japonês e buscou adaptá-lo para ser implementado, vários países latino-americanos e africanos começaram a adotar o padrão brasileiro. Esse foi um trabalho muito importante da diplomacia brasileira e da administração pública desse campo das comunicações. Esse é um exemplo claro de exportação de uma política pública brasileira (Entrevistado 4).

Neste mesmo sentido, o entrevistado 6 nos lembra que no que se refere à tecnologia digital, o Brasil está muito a frente dos países da América do Sul, sendo o acordo de cooperação técnica muito mais do Brasil como doador do que como recebedor. Segundo nos conta o entrevistado 7:

Eu morei na África (Moçambique) por dois anos e vi claramente a influência forte da televisão brasileira, quase que empurrando a influência portuguesa que veio anteriormente para o lado através das novelas, linguagens e formatos. Até a propriedade das emissoras da África são empresas brasileiras que detêm emissoras fora do Brasil com peso de audiência e de influência. Então nesse aspecto eu não tenho dúvida de que a gente exporta conhecimento (Entrevistado 7).

### **3.5 Considerações finais sobre a reforma da radiodifusão brasileira**

Segundo o entrevistado 1: “A UNESCO não pode fazer reforma. Ela é uma agência das Nações Unidas especializada em educação, ciência e cultura e só opera quando é solicitada”. Já para o entrevistado 2, a reforma é necessária no sentido de que parte significativa do marco legal brasileiro sobre esse tema trata de 1962 em uma área em que houve mudanças de diversas magnitudes ao longo desses últimos cinquenta anos. Conforme o entrevistado ressalta:

Como UNESCO, apresentamos os documentos internacionais que a organização tem produzido sobre o tema nas mais variadas áreas da comunicação e nossas posições estão públicas. Por exemplo, as características gerais de um sistema de mídia desenvolvido como mencionei estão postas no documento Indicador de Desenvolvimento da Mídia e sobre radiodifusão pública nós temos os livros de direito comparado e como estas coisas funcionam em diferentes partes (Entrevistado 2).

O entrevistado 3 acredita e espera a reforma da radiodifusão. Segundo o entrevistado:

Quando eu entrei aqui no Ministério, já faz oito anos, escutei das pessoas que agora estava perdida porque o Ministério das Comunicações era uma cacheira. E realmente a radiodifusão é uma coisa muito instigante e é muito gostoso mexer com ela. Então você acaba pegando amor pela coisa e verifica que muito do avanço que ainda não conseguiu chegar, mesmo já tendo conseguido muita coisa, só não conseguiu porque a gente precisa dessa reforma e precisa implementar o novo marco e atualizar a legislação (Entrevistado 3).

Apesar disso, o entrevistado deixou claro não saber se o Brasil está preparado para criar uma agência única e independente, da iniciativa pública e privada, para o

setor de comunicação do país. Para ele, existem setores no Brasil em que as agências foram efetivas e funcionaram muito bem, mas em contrapartida a gente verifica setores para os quais foram criadas agências reguladoras e que ainda não tiveram a representatividade que elas deveriam ter. Conforme o entrevistado diz:

Eu acho que esse problema é cultural do brasileiro, nós temos muitas coisas que ainda precisam de um norte. Pois não basta se ter uma agência regulando e intermediando o Governo e a sociedade. Pois a radiodifusão tem uma grande penetração, podendo ser uma coisa muito boa como também muito má, dependendo de quem está com o poder na mão (Entrevistado 3).

O entrevistado aproveitou para fazer uma comparação com um filme americano que considera a radiodifusão como sendo o quarto poder. Enfatizou que a radiodifusão ainda precisa ser olhada mais de perto e mais acompanhada. Conforme relato do entrevistado 3:

Eu entrei aqui no Ministério ainda no Governo Lula e peguei muitos reflexos dos governos anteriores. Assim que entrei pude verificar que o Ministério das Comunicações estava ressurgindo das cinzas porque ele estava vindo de um dismantelo. Pois os governos anteriores vinham dismantelando e hoje, desde governo Lula, a gente vê uma política de fortalecimento e um cuidado com o setor que nos governos anteriores não se enxergava. Não participei no Ministério nos governos anteriores, mas senti os reflexos deles (Entrevistado 3).

Segundo o entrevistado 4:

Se estamos falando de uma nova regulação é um processo que vai levar alguns anos. Se pegarmos o código brasileiro de telecomunicações que é de 60 podemos verificar que ele levou nove anos para ser aprovado. A lei de TV por assinatura, lei do serviço comissionado levou quatro anos para ser aprovado e falava basicamente de televisão por assinatura. Aqui está se falando em discutir telecomunicações e radiodifusão, TV por assinatura e internet de uma forma naquilo que ela se assemelha a própria radiodifusão que é a comunicação de massa. É um debate muito complexo com uma série de atores, não teria como precisar quanto tempo vai levar para isso acontecer (Entrevistado 4).

Para explicar sua opinião o entrevistado 4 nos apresenta alguns tópicos (a saber: a estrutura de serviço de comunicação eletrônica; a própria estrutura de mercado; discussão em relação à valorização da cultura regional; a cultura do setor de

telecomunicações) que, para ele, são grandes questões que se colocam de uma forma macro, onde cada uma delas se desdobra numa série de questões e discussões:

A estrutura de serviço de comunicação eletrônica - Até um determinado momento a separação dos serviços era muito clara. Televisão era televisão, rádio era rádio, emitida por ondas magnéticas e pronto. Hoje não é mais assim. Temos televisão sendo feita pela internet, você tem rádio sendo feito pela internet. Você tem faixas de rádio que eram muito importantes até um determinado momento emitindo ondas curtas. Além disso, a televisão não é mais aquela antiga televisão de 1962, ela é uma televisão a cores fácil de ser programada, digital e com capacidade de ter vários serviços interativos. Então a estrutura de serviços precisa ser rediscutida.

A própria estrutura de mercado - Como garantir que cada vez mais pessoas e mais grupos tenham mais acesso aos meios de comunicação com o objetivo de receber e produzir mais informações? Então o pluralismo na comunicação eletrônica é fundamental.

Existe uma discussão em relação à valorização da cultura regional - A valorização de uma produção independente. Isso foi enfrentado, por exemplo, na lei do serviço de TV por assinatura que foi aprovado em 2011 e é um tema para debate.

A cultura do setor de telecomunicações - Houve a privatização na década de 90 ainda em 1998. Desde então já se passaram quase quinze anos. Então há de ser feita uma reflexão à respeito sobre quais são os avanços possíveis nesse cenário operado por grandes empresas privadas. É claro que não estamos falando de reestatização do setor, apenas temos que tentar avançar no modelo existente.

O entrevistado 5 comenta que o processo da nossa reforma já tem quarenta anos, pois o processo iniciou-se após sua aprovação pelo CBT. Sendo que ele considera que a legislação está totalmente defasada e precisa ser atualizada porque ela não acompanha e responde as atuais questões relacionadas à comunicação, à tecnologia e à política. Segundo o entrevistado 5:

Para haver a reforma é preciso que haja uma vontade política, este é o primeiro passo. Acredito que há essa vontade, sendo que há muitos empecilhos para torná-la realidade. Apesar de haver declarações públicas do atual Ministro que comprovam o interesse de se fazer uma consulta pública, mas até o momento ela não foi liberada. De repente eles estão esperando um momento oportuno para avançar, pois esse tema é muito sensível e polêmico e, necessita da elaboração de discursos políticos bem articulados para depois andar (Entrevistado 5).

Além disso, o entrevistado 5 nos lembra que é preciso fazer uma consulta para depois ainda enviar o projeto para o legislativo. Ele relata que este processo é bem longo e se for encaminhado algum documento sobre esse assunto para o legislativo já vai ser um grande passo, sendo que nos avisa que já estão acontecendo pequenas reformas e alterações nas leis, mudanças nas normas internas do ministério. Conforme relato do entrevistado 5: “Agora uma grande reforma como foi a das telecomunicações acho muito difícil. Esta reforma é quase uma reforma tributária”.

Já o entrevistado 6 considera que praticamente tudo deve ser regulamentado. Pois a legislação é de 1962 e noventa por cento dela está revogado ao Código Brasileiro de Telecomunicações. Então seja pelo tempo da lei, já se passaram 50 anos, ou seja, porque já foi revogado pela lei geral de telecomunicações. Ele acredita que nós lidamos com uma legislação que é muito incipiente. O que gera, conforme ele diz:

A fazer com que os órgãos públicos se vejam obrigados (não vou chamar de ilegal, mas sem base legal) a ficar analisando e inventando regras. Estas regras deveriam ser todas munidas de leis, mas não são. São portarias do Ministro regulando coisas que deveriam ser reguladas por lei. Nesse setor tem muito disso, ato que deveria ser só procedimental estabelecendo direitos e deveres, coisa que só uma lei pode fazer. Precisamos urgentemente de uma lei nova para esse setor (Entrevistado 6).

O entrevistado 7 considera que a reforma da radiodifusão brasileira é inteiramente pertinente e tem que acontecer. Ele constata que a CONFECOM deixou bases para que essa discussão prosperasse no Congresso Nacional ou dentro do Governo para que houvesse uma modificação. Ele conclui que:

Então eu espero como a boa parte das pessoas que não tem medo dessa discussão que ela ganhe espaço, tanto no âmbito do Estado Brasileiro quanto na sociedade para que o assunto tenha a devida relevância. Eu sou plenamente favorável à discussão mesmo quando não muda nada, pois é importante que todo mundo seja informado sobre o assunto e tenha mais informação para tomar decisões melhores. Então mesmo que fosse para ficar tudo igual, o que não é o caso devido às mudanças de tecnologia de 1962 para cá é preciso que haja uma discussão sobre o assunto (Entrevistado 7).

Nosso entrevistado 8 acredita que muita coisa deve ser discutida. Ele acha que é preciso avaliar este cenário logo, pois a velocidade frenética faz com que seja cada vez mais necessário montar um comitê para se discutir esse assunto a fundo. O entrevistado



8 comenta que: “há muita gente achando que produz conteúdo e que age no setor. Alguns órgãos, como as organizações Globo, têm seus princípios editoriais (rádio e televisão) que são distribuídos para todos os funcionários, considero isso muito importante”.

Já nosso entrevistado 9 acredita que vivemos num momento de convergência, onde as plataformas estão se unificando, sendo preciso simplificar o regulamento legal que afeta a radiodifusão brasileira em especial, da mesma forma como foi feito recentemente com a TV a cabo. Conforme ele ressalta: “havia uma série de discrepâncias da TV a cabo com o sistema de satélite e hoje você unificou a TV a cabo com a TV por assinatura num serviço chamado SeaC (Serviço de Acesso Condicionado). Isso comprova a importância do marco regulatório da radiodifusão ser modificado para permitir que os atuais meios possam concorrer num mundo com convergência”. Além disso, o entrevistado 9 avalia que atualmente há um excesso de burocracias nas relações entre os veículos de comunicação com o Ministério das Comunicações o que acaba emperrando os processos. Como, por exemplo, existe uma emissora de rádio que está a oito anos aguardando que o ministério autorize a mudança de um gerente. Segundo nosso entrevistado 9, “é preciso se desburocratizar, pois pedir autorização prévia para mudar um gerente é uma atitude retrograda”.

Nosso entrevistado 10 avalia ser difícil fazer um prognóstico à respeito da reforma da radiodifusão brasileira porque este é um campo minado pelos interesses de poderosos grupos de comunicação. Segundo ele afirma: “eu pessoalmente não acredito que, apesar da luta dos setores da sociedade interessados na democratização da informação, haja avanços nesse campo” no curto e no médio prazos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos ao longo desta dissertação, o setor da comunicação social se tornou central e impactante na sociedade contemporânea, no campo da informação, mas também no mundo da política. Isso faz com que pesquisas nesta área sejam extremamente necessárias na busca por dados atuais sobre as formas de atuação do setor e por soluções para os problemas vigentes que possam prejudicar o seu desenvolvimento democrático. Com relação ao campo da comunicação social brasileira, pudemos constatar o fato de que a concentração do poder econômico na mídia se coloca politicamente como inquestionável e inabalável. Nem mesmo governos mais recentes, de tonalidade política de centro-esquerda, têm logrado se confrontar com a necessidade de regulação do setor e de modernização das leis. A relação existente entre os proprietários dos meios de comunicação brasileiros e as famílias vinculadas aos políticos tradicionais interferem substancialmente na democratização dos meios de comunicação nacionais e na liberdade de imprensa e expressão.

Por conseguinte, a regulação da radiodifusão brasileira ainda é uma grande incógnita nos dias de hoje. Pois por mais que seja unânime a opinião dos nossos entrevistados e dos autores pesquisados de que é preciso regular este setor do país o mais rápido possível, também ficou claro que este setor é extremamente sensível devido a sua grande visibilidade e ao seu poder de influência/manipulação e que, a princípio, se deve buscar levar esse debate para a sociedade brasileira que é a maior interessada nesse processo. Devemos lembrar que, na década de 1960 durante o processo de formulação do Código Brasileiro de Telecomunicações, a radiodifusão já começava a despertar o interesse das autoridades nacionais devido à descoberta do poder que as emissoras de rádio e de televisão tinham ao transmitirem a notícia em todo o território nacional em qualquer momento podendo ser grandes aliadas nas campanhas eleitorais dos partidos políticos. O rádio tinha forte presença nas cidades do interior e a televisão expandia sua atuação nos grandes centros urbanos com chances de chegar no interior, o que comprovou desde então que se tratava de negócio economicamente lucrativo e politicamente promissor. Segundo Pieranti:

A história da radiodifusão no Brasil caracteriza-se por uma demora crônica na constituição de marcos legais. A primeira transmissão radiofônica no país foi feita em 1922, mas o setor só começou a ser regulamentado por dois decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, do então presidente Getúlio Vargas. A primeira transmissão televisiva foi feita pela TV Tupi, em 1950, instalando-se uma confusão legal no setor: como deveria ser fiscalizada essa atividade, ainda sem legislação própria? Somente em 1962 foi promulgada a lei 4117, o Código Brasileiro de Telecomunicações, que regulamentou, além da radiodifusão, o setor de telefonia, dissociados legalmente na década de 1990, na época das privatizações deste último. O Código Brasileiro de Telecomunicações determinou as características das programações televisiva e radiofônica, criou órgãos de fiscalização das telecomunicações e regulou a distribuição de concessões de emissoras (PIERANTI, 2008, p. 415).

Nesse contexto, considerando o atual cenário da comunicação social brasileira e a importância da reforma deste setor para promover o desenvolvimento democrático do país, procurou-se, ao longo deste trabalho, compreender a atuação de uma organização internacional (a UNESCO), sua forma de cooperação internacional, sua postura, seu *soft power*<sup>58</sup> e ação no Brasil, bem como seu papel de agente facilitador desse processo de regulamentação. Buscamos construir elementos de resposta ao nosso questionamento central, a saber: “Qual é o papel da UNESCO na formulação de políticas públicas no campo da comunicação social do Brasil?”. Pretendeu-se, com esta pesquisa, testar os objetivos estabelecidos. Em primeiro lugar, procuramos saber se a UNESCO, através dos seus projetos de cooperação internacional no Brasil, teria ajudado no desenvolvimento do campo conceitual e metodológico dessa temática da radiodifusão no país e de sua reforma. Ao final da pesquisa, ficou claro que a UNESCO só utiliza estes projetos para auxiliar o governo brasileiro quando é solicitada, persistindo, pela natureza da Organização, a necessidade formal de respeito à soberania nacional e ao princípio de não intervenção. Do lado do governo brasileiro, além da parceria com a Organização, os responsáveis e gestores entrevistados tendem a considerar que as atividades de cooperação internacional são muito importantes para o país. Por isso, procuram conhecer as experiências internacionais e trocar informações com os países interessados em conhecer a realidade brasileira. Existe, porém, o limite da própria

---

<sup>58</sup> Segundo Joseph Nye, *soft power* (poder brando) é um tipo de poder baseado em características intangíveis e influências indiretas como cultura, cooperação científica, valores e ideologias. Distingue-se do *hard power* (poder bruto), que acontece quando os países só pensam nos seus próprios interesses em detrimento do resto do mundo; dão as costas para muitos acordos, normas e fóruns de negociações internacionais.

política desse campo sensível e complexo, que se impõe à recomendações de reforma vindas inclusive da UNESCO.

Isso nos leva, em segundo lugar, ao objetivo seguinte: buscamos saber qual é a importância da atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira. Finalizamos nossa pesquisa com a afirmação de que é importante para o Brasil contar com o apoio da UNESCO neste setor tão relevante para o desenvolvimento democrático do país. Apesar disso, verificamos que esta atuação poderia ser mais efetiva, por exemplo, por meio da divulgação dos resultados apresentados nos três relatórios utilizados como base nessa dissertação. Consideramos que, na maioria das vezes, a Organização exerce um papel muito aquém do que poderia em termos de debate público e difusão de práticas existentes em outras realidades nacionais. É patente que a UNESCO não deixa de vincular suas publicidades em torno de programas de educação infantil inclusive em parceria com meios de comunicação estratégicos como a própria Rede Globo, por exemplo, mas demonstra alguma timidez na disseminação de suas recomendações para o processo de reforma do setor de comunicação social no Brasil. Esse ponto nos remete a um debate ainda mais abrangente, acerca das relações nem sempre muito transparentes entre segmentos do setor privado-empresarial e agências das Nações Unidas no âmbito de parcerias e pactos de cooperação, a exemplo do Pacto Global.

Em terceiro lugar, investigamos, à luz das opiniões e percepções dos entrevistados, se a sociedade brasileira compreende a importância da reforma da radiodifusão do país e se a UNESCO tem auxiliado e fortalecido o processo de divulgação desta reforma no Brasil. Consideramos estas duas questões cruciais para o desenvolvimento da nossa pesquisa, já que a reforma da radiodifusão brasileira envolve diretamente vários atores da nossa sociedade e tem uma repercussão nacional e internacional de grande impacto para a imagem do país. O tema envolve fatores muito complexos e problemas históricos que ficaram mal resolvidos desde os anos 1960, como o envolvimento das autoridades políticas nos meios de comunicação, a abrangência da atuação das empresas deste setor e a frágil percepção do povo brasileiro que é muito suscetível ao viés dado pelas notícias transmitidas. Contudo, a opinião pública, formada sob a influência dos próprios meios, não compreende e não consegue dar a devida importância à necessidade de se regular a radiodifusão do Brasil. Constatamos que esta situação é agravada pela educação de baixa qualidade da maioria da população e,

evidentemente, pelo desinteresse dos veículos de comunicação de apoiarem e promovem este debate nas suas programações. Uma parte significativa da população brasileira acredita completamente nas mensagens transmitidas pelos veículos como uma “verdade absoluta”, o que comprova o poder dos donos da mídia no país que influenciam diariamente os hábitos de consumo, visões de mundo e, por que não dizer, o conteúdo e a veracidade da notícia que será transmitida. Com relação à presença da UNESCO nesse debate, verificamos que ainda é muito embrionária. Um exemplo disso é que, após o lançamento em fevereiro de 2011 dos três relatórios aqui estudados, a Organização não buscou realizar debates e fóruns para divulgar os resultados e as análises dos consultores internacionais.

Em quarto lugar, debatemos, com base nas entrevistas realizadas, a percepção que a sociedade, os políticos e as instituições atuantes no campo da comunicação social brasileira têm sobre a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil e como suas atividades de cooperação internacional são percebidas pelo governo brasileiro. Nesses quesitos, após entrevistarmos pessoas atuantes no Ministério das Comunicações, percebemos que o governo brasileiro é totalmente receptivo à presença da UNESCO nas discussões relacionadas às suas áreas de atuação (educação, ciências, cultura e comunicação e informação) e às atividades de cooperação multilateral realizadas no país. Todos foram enfáticos ao afirmarem que o Governo acredita na qualidade e expertise dos seus profissionais. Contudo, todos os entrevistados reforçaram que a decisão final cabe ao Governo. Já ao conversarmos com o editor-executivo do jornal Extra ficou claro que, para a imprensa, é “questionável” uma organização internacional pesquisar sobre o campo da comunicação social do país; ele reforça esta percepção ao dizer que os consultores internacionais não são brasileiros e não conhecem a nossa realidade. Por isso, alega que os relatórios seriam mais pertinentes se fossem redigidos por consultores brasileiros especialistas sobre o assunto junto com jornalistas renomados. Aqui as entrevistas revelam algo muito interessante, pois a própria mídia brasileira tradicional, como o jornal em questão, tende a superestimar a importância (cultural, social e política) de tudo o que vem do exterior (em particular dos Estados Unidos da América), mas nesse debate sobre a reforma da radiodifusão prefere se proteger com argumento soberanista. Essa contradição nos chamou a atenção e, de fato, revela ponta o iceberg que é a complexa e sensível política do setor.

Em quinto lugar, pesquisamos até que ponto o crescimento acelerado dos veículos de comunicação (jornal, rádio e televisão) do Brasil influenciam a criação de medidas para a reforma da radiodifusão do país. Não podemos deixar de concluir nossa análise dizendo que, com o advento da internet, a postura dos veículos de comunicação tradicionais (jornal, rádio e televisão) mudaram totalmente. Eles tiveram que rever suas estruturas de trabalho para se adequar ao ambiente *on-line*, sendo obrigados a criar novas oportunidades de trabalho para os profissionais atuantes nos seus sites e blogs. Vale destacar que o objetivo de se manter cada vez mais presente no cotidiano das pessoas continua vigente, o que reforça a necessidade de se reformar a radiodifusão no país. Compreendemos que para que os novos e antigos veículos de comunicação possam atuar de forma correta e de acordo com a legislação brasileira, é preciso que se criem regras claras de comportamento para este setor e um órgão para acompanhar de perto suas atividades e verificar se os direitos dos cidadãos não está sendo desrespeitado. A internet representa uma nova fronteira, mas é evidente que isso não significa que os modos tradicionais da radiodifusão deixem de ser fundamentais nas estratégias midiáticas no Brasil.

Em sexto e último lugar, buscamos compreender como são realizadas e recebidas as ações de transferência de políticas públicas (*policy transfer*), ou suas tentativas, no campo da radiodifusão no Brasil. Para isso, pesquisamos se há alguma resistência no seio do governo brasileiro e como estas questões são gerenciadas. Além disso, procuramos identificar qual papel exercem as organizações internacionais nesse processo, particularmente a UNESCO. Conforme já mencionamos, o governo brasileiro é aberto a troca de experiências e conhecimentos com outros países. Para o Governo conhecer novos modelos de gestão e diferentes tecnologias para agilizar seu processo de desenvolvimento só tendem a agregar para o desenvolvimento do país. Nesse caso, devemos recordar Dolowitz e Marsh que consideram que:

As organizações internacionais que regem (OIG), tais como a OCDE, G7, FMI e a ONU com suas várias agências, estão cada vez mais desempenhando um papel na disseminação de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Estas organizações influenciam decisores políticos nacionais diretamente, por meio de suas políticas e condições de empréstimo e, indiretamente, através da informação e políticas espalhadas em suas conferências e relatórios (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 345).

Esta percepção de Dolowitz e Marsh nos permite interpretar o papel da UNESCO no Brasil como uma agência da ONU que age através da cooperação multilateral para tentar influenciar na realidade de seus Estados-membros. Além dessa percepção, não podemos esquecer que os autores enfatizam a ideia de que a transferência de políticas (*“policy transfer”*) ocorre quando as experiências positivas relacionadas às gestões, arranjos ou instrumentos e políticas passadas ou atuais são aproveitadas a fim de auxiliar outro país que necessita destas competências para avançar em seu processo de desenvolvimento. Devemos lembrar que tanto Dolowitz e Marsh (1996) quanto Rose (1993) destacam que as ações de *“policy transfer”* podem ser somente uma cópia de algo já existente ou servir de uma grande inspiração para um projeto maior ou que ainda não existe.

Para compreendermos se e como houve transferência de políticas públicas no caso estudado, é importante entender o que nossos entrevistados pensam da atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira e se a Organização buscou e busca auxiliar na formulação de políticas públicas para este setor. Para isso, elaboramos um quadro esquemático com o objetivo de facilitar a visualização sobre a percepção dos nossos entrevistados.

**Quadro 8: Percepção dos entrevistados sobre a atuação da UNESCO**

| Perguntas                                                                 | Respostas                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Que comentários gerais você teria sobre os textos publicados pela UNESCO? | Quatro entrevistados (1, 2, 4 e 5) concordam com os documentos.                                                                                                                                                                                                                                                       |
| O que pensa dos projetos da UNESCO? Como os avalia?                       | Entrevistado 2 acha que a organização tem investido no debate sobre o desenvolvimento da mídia em todos os seus países membros. Como o entrevistado 3 que enfatiza: “a UNESCO possui uma visão global.”                                                                                                               |
|                                                                           | Para o entrevistado 4 a UNESCO tem uma presença ativa e cada vez maior com uma equipe montada que se dedica ao tema da comunicação. Conforme nosso entrevistado 5: “a UNESCO sempre atuou no campo da comunicação, não só no Brasil como no debate internacional.”                                                    |
|                                                                           | Diferente das opiniões já citadas, nosso entrevistado 9 reforça a ideia de que a participação da UNESCO enriquece o debate e pode ser usado como subsídio, mas não como retrato da radiodifusão brasileira. Segundo ele: “a radiodifusão tem aqui no Brasil um papel que simplesmente não se encontra em outro país.” |
| Qual é a importância da atuação da UNESCO no campo da                     | Entrevistado 2 acredita que é muito importante.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                           | Entrevistados 3, 4 e 5 consideram que ela é importante,                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| comunicação social brasileira?                                                                                                                      | Entrevistado 8 enfatiza que ela é irrelevante.                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                     | Entrevistado 1 afirma que a atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira ainda é muito fraca. Complementando a análise do entrevistado 1, o entrevistado 10 ressalta que a atuação da UNESCO é muito apagada nas questões relacionadas à comunicação social brasileira. |
| Qual é a percepção que os políticos e as instituições atuantes neste setor têm sobre a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil? | Entrevistado 1 afirma que não há participação da UNESCO.                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                                                     | Entrevistados 3, 4 e 7 consideram que esta participação é percebida como importante pelos políticos e instituições atuantes neste setor.                                                                                                                                               |
| Qual é a participação da UNESCO no fortalecimento do processo de divulgação dessa reforma?                                                          | Entrevistado 1 afirma que a organização não tem auxiliado e fortalecido esse processo porque não houve nenhum pedido do Governo.                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                                     | Entrevistado 2 acredita que durante o período que ele ficou a frente do programa brasileiro, havia o interesse de se trabalhar contribuindo para o debate público dos três temas dos documentos pesquisados.                                                                           |
|                                                                                                                                                     | Entrevistado 4: “a UNESCO funciona como um <i>think thank</i> , produzindo estudos e auxiliando o debate.” Nosso entrevistado 7 concorda e reforça: “vários documentos da UNESCO de âmbito internacional auxiliam na divulgação da realidade de outros países.”                        |

Fonte: Elaboração da autora.

O quadro anterior revela uma ligeira divergência de opinião entre os entrevistados 1 e 2 (ambos profissionais da UNESCO). Apesar dos dois concordarem com os documentos publicados pela UNESCO, o entrevistado 1 afirma que a atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira é fraca e que a Organização não participa da reforma da radiodifusão do Brasil. O entrevistado 2 enfatiza que a Organização tem investido no debate sobre o desenvolvimento da mídia em todos os seus países membros e que a atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira é importante. Com relação à percepção dos entrevistados 3, 4, 5 e 6 (servidores atuantes no Ministério das Comunicações) é visível que eles compartilham as mesmas ideias no que se refere à participação e contribuição da UNESCO no Brasil, tanto no âmbito da cooperação internacional, quanto nas ações de *policy transfer* realizadas pela Organização. Através das suas respostas e do ambiente mais subjetivo durante as entrevistas, eles deixaram claro que o governo brasileiro está totalmente disposto e aberto às ações de *policy transfer* realizadas pela UNESCO e por outras organizações ou países interessados em compartilhar conhecimentos, tecnologias e



experiências com o Brasil. É unânime a questão de que nem sempre o que é bom para uns poderá ser bom para o nosso país. Isso fortalece a necessidade de se estabelecerem critérios para a implementação de novas formas de atuação no setor. Além disso, todos afirmaram considerar o processo de criação e lançamento da TV Digital Brasileira um excelente exemplo de *policy transfer* bem sucedido no setor da radiodifusão.

É interessante perceber as diferenças e semelhanças das respostas do entrevistado 7 (Diretor Geral da Empresa Brasil de Comunicação - EBC), do entrevistado 8 (Editor Executivo do Jornal EXTRA), do entrevistado 9 (Diretor de Assuntos Legais da Associação Brasileira de Rádio e Televisão - ABERT) e do entrevistado 10 (Presidente da Diretoria da Associação Brasileira de Imprensa – ABI), pois o entrevistado 7 representa uma empresa pública, o entrevistado 8 uma empresa privada, o entrevistado 9 uma associação voltada para atender as principais emissoras de rádio e televisão do país, ao passo que o entrevistado 10, uma associação voltada as causas da categoria dos profissionais de imprensa. Como principal diferença entre os entrevistados analisados verificamos que, para o entrevistado 7, a participação da UNESCO seria percebida como importante pelos políticos e instituições atuantes neste setor. Diferentemente, o entrevistado 8 avalia que a atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira é irrelevante. Além disso, durante nossas entrevistas o entrevistado 8 salientou que: “Costumo torcer o nariz para tudo que vem de fora, pois quem está lá fora não conhece a gente e a nossa realidade. Eu não acredito que uma coisa internacional seja uma coisa boa. Uma visão extraterrestre não me agrada, se você tem papas brasileiros sobre o assunto para redigir um documento, eu acredito”. Nesta mesma linha de pensamento, só que de forma mais branda, o entrevistado 9 reforça a ideia de que a participação da UNESCO enriquece o debate e pode ser usado como subsídio, mas não como retrato da radiodifusão brasileira. Já o entrevistado 10 considera que a atuação da UNESCO é muito apagada nas questões relacionadas à comunicação social brasileira.

Portanto, fica claro ao final desta pesquisa que a UNESCO tem muito a agregar para o desenvolvimento democrático do setor de radiodifusão no Brasil. A Organização aporta subsídios e informações sobre realidades muito diversas que podem apoiar o governo brasileiro e sua sociedade. No entanto, durante nossas pesquisas e entrevistas de campo percebemos que a UNESCO perdeu uma excelente oportunidade de apresentar os resultados coletados em seus relatórios para a sociedade brasileira e,

assim, apoiar publicamente a necessidade da reforma da radiodifusão do país. Com relação ao tipo de *policy transfer* exercido pela UNESCO no período de lançamento dos relatórios até os dias de hoje, verificamos que a Organização ainda não demonstrou publicamente sua opinião sobre os problemas do campo da comunicação. Por isso, consideramos que houve o *lesson drawing* (ou aprendizagem), ou seja, existem relatórios pertinentes sobre o cenário da radiodifusão de dez diferentes países (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, França, Estados Unidos, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia), com recomendações para o Brasil que podem servir de inspiração para o governo brasileiro começar a pensar na melhor forma de regular este setor. No entanto, não foram implementadas outras etapas ou versões mais aprofundadas de “*policy transfer*”.

Do ponto de vista da experiência de pesquisa, seria importante assinalar que tivemos de superar algumas dificuldades e limitações para realizar nosso projeto, dentre elas: 1) o difícil acesso a informações nos sites dos órgãos governamentais, apesar da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), lançada em 16 de maio de 2012<sup>59</sup>; 2) a carência de material sobre a participação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira; 3) timidez ou desinteresse de alguns profissionais convidados a nos concederem entrevista, sendo que a maioria deles respondeu os e-mails alegando que não podia participar por desconhecer os relatórios da UNESCO ou por desconforto com o tema da pesquisa. Tais dificuldades têm relação direta com a crescente polarização ideológica em torno do tema, como se a regulação democrática do setor, no caso brasileiro, fosse uma bandeira política radical e de esquerda. A contradição parece caracterizar o debate, ou a sua ausência. Por exemplo, como revela matéria publicada no jornal Brasil de Fato<sup>60</sup>, o Diretório Nacional do PT aprovou resolução em favor da luta pela regulamentação da mídia, mas isso não impede que a coalizão governamental liderada pelo mesmo PT procure afastar do congresso e dos projetos atuais de políticas públicas a necessidade de reforma da comunicação social brasileira. A agenda, com suas contradições, permanece em aberto e o plano doméstico da política brasileira, no caso que estudamos nesta dissertação, parece ainda constituir obstáculo significativo a tentativas mais profundas de “*policy transfer*” por organizações internacionais em geral

---

<sup>59</sup> Com a Lei em vigor, qualquer pessoa pode ter, a partir de agora, acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). (BRASIL, 2012).

<sup>60</sup> 7-13 de março de 2013, p. 3.

e pela UNESCO em particular. Em matéria de cooperação internacional e de “*policy transfer*” envolvendo organizações internacionais e Estados, a nossa pesquisa revelou que o plano político doméstico é uma variável muito importante a ser considerada. Acreditamos que, por ser um debate recortado por contradições, complexidades e polêmicas na atual conjuntura da sociedade brasileira, este tema ainda é pouco explorado. Por isso, esperamos que esta dissertação possa servir de inspiração para outros pesquisadores desenvolverem futuros trabalhos sobre o cenário da comunicação social brasileira, e suas necessárias reformas no sentido da plena democracia e dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de. A mídia na transição democrática brasileira. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 48, p. 53-65, 2005.

AGUIAR, Carolina Moulin. Recorrências e desafios: as Conferências das Nações Unidas nos anos noventa. *Cena Internacional*, Brasília, ano 7, n. 1, p. 27-49, 2005.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Economia política e política externa do governo Lula. *Plenarium*, Brasília, ano 2, n. 2, p. 84-93, 2005.

ALMEIDA, Guy de. O jornalista brasileiro e a nova ordem mundial da informação e da comunicação. In: ELHAJJI, Mohamed. *Jornalismo internacional*. Rio de Janeiro: UFRJ/ECO, 1980. p. 8.

AMORIM, Celso. Perspectivas da cooperação internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 31, n. 123-124, 1998.

ARRAES, V.; OLIVEIRA, H.; LESSA, A. *O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões*. São Paulo: Saraiva, 2006. (Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v. 2).

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. 2. ed. Brasília, 2004.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação técnica: conceito*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS (Brasil). *Leitura online de jornais*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/leitura-online-dos-jornais/?searchterm=IBOPE Nielsen](http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/leitura-online-dos-jornais/?searchterm=IBOPE%20Nielsen)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS (Brasil). *Maiores jornais do Brasil*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.anj.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS (Brasil). *Perfil de vendas dos jornais diários*. Brasília, 2012. Disponível em: < <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/perfil-de-vendas-dos-jornais-diarios>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

AZEVEDO, Fernando Antônio. *Democracia e mídia no Brasil: um balanço dos anos recentes*. Trabalho apresentado no VIII Congresso da BRASA, Nashville, 2006. Disponível em: <[sitemason.vanderbilt.edu/files/j8Yh7G/Azevedo%20Fernando.doc](http://sitemason.vanderbilt.edu/files/j8Yh7G/Azevedo%20Fernando.doc)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BAHIA, Juarez. *Jornal, história e técnica: história da imprensa brasileira*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1990.

BARBOSA, Marialva. Meios de comunicação no Brasil pós-30: reflexões em torno da historicidade do papel da imprensa. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACION, 8., 2006, São Leopoldo. *Anais do...* São Leopoldo: ALAIC: UNISINOS, 2006. v. 1, p. 1-15.

BARBOSA, Marialva. A narrativa, a experiência e o acontecimento fundador de novos regimes de visibilidade da TV brasileira. *Tempo*, Niterói, v. 9, n. 17, p. 1-20, jul. 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGER, Christa. *Crítica, perplexa, de intervenção e de denúncia: a pesquisa já foi assim na América Latina*. Niterói: Intexto, 2008.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Lei de Acesso à Informação entra em vigor hoje*. Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia06612.asp>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BRASIL. *Legislação: comunicação social e imprensa*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto/comunicacao-social-e-imprensa-teste#content>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. *Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília 2010.

BRENER, Jayme. Trinta anos de não-alinhados. *Lua Nova: revista de cultura e política*, v. 3, n. 3, p. 78-81, 1987.

BRITTES, Juçara. Uma nova ordem para a comunicação: a conveniência de esquecer uma utopia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. *Anais do...* [S.l.]: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2008.

CAMACHO, Tatiana Silveira. *Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador*. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, 2011.

CAMARGO, S. *Governança global: utopia, desafio ou armadilha*. In: GOVERNANÇA global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CARUNCHO, Manuel Iglesia. *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2005.

CENTENARO, Natasha; VILLALOBOS, Marco Antonio Vargas. A perspectiva ética na Rede Telesul a partir da cobertura do caso Manuel Zelaya. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2010. *Anais do...* São Paulo: Intercom, 2010.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. *Indicadores da Qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros*. Brasília: Unesco, 2010. (Série Debates CI, n. 3).

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília : Ipea: ABC, 2010.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. *História: questões & debates*, Curitiba, n. 40, p. 11-36, 2004.

CONHEÇA os principais magnatas da mídia no mundo. *BBC Brasil*, 18 jun. 2011. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718\\_magnatas\\_bg\\_cc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718_magnatas_bg_cc.shtml). Acesso em: 28 ago. 2011.

CORRÊA, Marcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Ed. Márcio Corrêa, 2010.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2002

DINIZ, Eli. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 14, p. 7-28, jun. 2000.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, Malden, v. 13, n. 1, p. 5-24, Jan. 2000.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, p. 343-357, 1996.

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice: policy transfer and lesson drawing. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006.

EVANS, Mark. *Policy transfer in a global perspective*. London: Ashgate, 2004.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FERNANDES, André de Godoy. *Meios de comunicação social no Brasil: promoção do pluralismo, direito concorrencial e regulação*. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira. La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, n. 22, p. 63-77, 2008.

FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 4., 2011, Busan, República Da Coreia. Disponível em: <[http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20%20FINAL%20\(POR\).pdf](http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/OUTCOME%20DOCUMENT%20%20FINAL%20(POR).pdf)>. Acesso em: 8 out. 2012.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. In: GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41-56.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. *Gestão.Org*: revista eletrônica de gestão organizacional, v. 3, n. 2, 2010.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Afiliada, 1997.

HANSON, E.C. *The information revolution and world politics*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2008.

HELD, D. *Global covenant: the social democratic alternative to the Washignton consensus*. Cambridge: Polity, 2004.

HERZ, Mônica; HOFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HULME, R. The role of policy transfer in assessing the impact of American ideas on British social policy. *Global Social Policy*, v. 6, n. 2, p. 173-195, 2006.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

JAMBEIRO, Othon. Raízes históricas da regulamentação da TV No Brasil. *Textos de Cultura e Comunicação*, Salvador, n. 35, p. 74-98, 1996.



JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois: o que temos? *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 13, n. 24, p. 89-92, 2008.

KEOHANE, R; NYE, J. S. *Power and Interdependence: world politics in transitions*. New York: Longman, 2001.

KOSHIMA, Karin Satsuki Lima. *Cooperação internacional e políticas públicas: a influência do POMMAR / USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes*. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007.

LIMA, Venício A. de. As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política. *Revista Adusp*, São Paulo, p. 26-33, jan. 2008.

LIMA, Venício A. de. Globalização e políticas públicas no Brasil: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, jul/dez. 1998.

LIMA, Venício A. de. Nova ordem da informação: ideia é relançada 30 anos depois, *Observatório da Imprensa*, n. 508, 21 out. 2008. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia\\_e\\_relançada\\_30\\_anos\\_depois](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia_e_relançada_30_anos_depois)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

LOHBAUER, C. Governança global: regras para ordenar um mundo anárquico. In: GOVERNANÇA global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999, p. 42.

LOPES, Cristiano Aguiar. *Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil: em busca da lei geral de comunicação eletrônica de massa*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Biblioteca, 2005.

LOPES, Antonio Herculano. Do monarquismo ao “populismo”: o Jornal do Brasil na virada para o século XX, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Debates, Puesto en línea el 02 mayo 2006*. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/2239>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

MACHADO, Izamara Bastos. *A imprensa no Rio de Janeiro da Belle Époque*. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EdUSP, 1994. p. 273-220.

MELO, José Marques de. *Brasil democrático: comunicação e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011. 210 p.

MELO, José Marques de. Comunicación y poder en América Latina: las ideas de MacBride en el ocaso de la guerra fría. *Telos*, n. 33, 1993. Disponível em: <[http://www.campusred.net/telos/anteriores/num\\_033/opi\\_perspectivas1.html](http://www.campusred.net/telos/anteriores/num_033/opi_perspectivas1.html)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MELO, José Marques de. A participação latino-americana na concepção das teses sobre a democratização da comunicação: re-visitando MacBride e NOMIC. In: FOLLARI, R. A. et al. *Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. 8, n. 6, p. 42-56, sept./dic. 2005.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Brasília: Unesco, 2011. (Série Debates CI, n. 7).

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão*. Brasília: Unesco, 2011. (Série Debates CI, n. 8).

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, p. 175-231, 2012.

MILANI, Carlos R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, p. 161-181, 2008.

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luís; GALLICCHIO, Enrique. *Desarrollo local y gobernanza, enfoques transdisciplinarios*. Montevideu: CLAEH: Unesco: Cooperación Andino de Fomento, 2006. p. 125-135.

MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy Nadia. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 479-498, set./dez. 2006.

MIRANDA, Antonio. Sociedade da informação: globalização, identidade cultural e conteúdos. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 78-88, maio/ago. 2000.

MONEY, Arthur; BABIN, Barry; SAMOUEL, Phillip. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. [s.l.]: Bookman, 2007.

MOREIRA, Sonia Virgínia. A IAMCR e a evolução da pesquisa internacional em comunicação-Kaarle Nordenstreng. *Intercom: revista brasileira de ciências da comunicação*, . 30, n. 1, p. 217- 230, 2007.

MOSSBERGER, Karen; WOLMAN, Harold. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: challenges and recommendations. *Public Administration Review*, v. 63, n. 4, p. 428-440, Jul./Aug. 2003.

NIFFINEGGER, Taís Maldonado. *Cooperação sul-sul para o desenvolvimento: a experiência do Brasil no setor de telecomunicações*. 2012. Monografia (Especialização em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NINA, Alexandre. *Action against hunger and poverty: Brazilian foreign policy in Lula's first term (2003-2006)*. [S.l.]: Centre for Brazilian Studies, 2006. (Working Paper n. CBS 83-07).

NOVA classificação indicativa entra em vigor nesta quinta. *Consultor Jurídico*, 11 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-jul-11/classificacao\\_indicativa\\_entra\\_vigor](http://www.conjur.com.br/2007-jul-11/classificacao_indicativa_entra_vigor)>. Acesso em: 3 abr. 2013.

NUNNENKAMP, Peter. [Book review of] Latin American adjustment. *Weltwirtschaftliches Archiv: Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, Mohr, Tübingen, v. 127, n. 2, p. 421-423, 1991. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/28902>>. Acesso em: abr. 2013.

NYE, Joseph S. *O paradoxo do poder americano*: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. Tradução Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

ORTRIWANO, Gisela Swetlana. *Informação no rádio*: grupos de poder e determinação dos conteúdos. 3. ed. São Paulo: Summus, 1985.

ORTRIWANO, Gisela Swetlana. Radiojornalismo no Brasil: fragmentos de história. *Revista USP*, São Paulo, n.56, p. 66-85, dez. 2002/fev. 2003.

PEREIRA, João M. Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. *Cidadania, comunicação e desenvolvimento social*: relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus, 2007. p. 45-58.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. *Direitos à comunicação na sociedade da informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005.

PIERANTI, Octavio Penna. A radiodifusão e a ação de policy communities: a contenção de reformas no âmbito do estado. *RAC-Eletrônica*, Curitiba, v. 2, n. 3, art. 4, p. 410-425, Set./Dez. 2008.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: REUNIÃO DE ESPECIALISTAS DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FINANÇAS, 14., 1998, Nova Iorque. *Anais...* Nova Iorque : [s.n.], 1998. p. 2-25

PLONSKI, G. A. A administração de projetos ligada à cooperação técnica internacional: visão de conjunto. In: MARKOVITCH, J. (Org.).– *Cooperação internacional*: estratégia e gestão, São Paulo: Edusp, 1994.

PUDDEPHATT, Andrew. *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão*. Brasília: Unesco, 2011. (Série Debates CI, n. 9).

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD, no período 1995-2005*. Brasília: [s.n.], 2010.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. *Direitos à comunicação na sociedade da informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005. p. 245–253.

REBOUÇAS, Edgard. Que bases teóricas para os estudos de políticas e estratégias de comunicações. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 26., 2003, Belo Horizonte. *Anais do...* São Paulo: Intercom, 2003. CD-Rom, v. 2.

AS REDES de TV. *Donos da Mídia*. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/redes>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

RONIT, K. Institutions of private authority in global governance: linking territorial forms of self-regulation. *Administration & Society*. v. 33, n. 5, p. 555-578, Nov. 2001.

ROSE, R. *Lesson drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham: Chatham House, 1993.

ROSENAU, J. N. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 161-176, 2003.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sergio. Clientelismo e cidadania na radiodifusão brasileira. In: COMPOS, 14., 2005, Niterói. *Anais...* Belo Horizonte: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2005. GT: Políticas e estratégias de comunicação.

SANTOS, Suzy; STEVANIM, Luiz F. F. O Estado como proprietário de televisão no Brasil. *Estudos em Comunicação*, Covilhã, v. 2, p. 85-108, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade?: dilemas da ordem internacional contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 12-26, 2002.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatris Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, Michele Tancman Candido da. *A geopolítica da rede e a governança global de internet a partir da cúpula mundial sobre a sociedade da informação*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18032009-112622/>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

SIMÕES, Inimá. *A nossa TV brasileira: por um controle social da televisão*. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2004. (Ponto de futuro, 18).

SKOLNIKOFF, E. B. *The elusive transformation: science, technology, and the evolution of international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da imprensa no Brasil*. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SOREANU, Cristina. *Manual do candidato: política internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

SOUSA, Patrus Ananias de. El combate al hambre y el nuevo marco de las políticas públicas: implementando un efectivo Estado de Bienestar Social en Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, n. 22, p. 11-25, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene (Org.). *Nunca antes na história deste país...?* Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, June 2004.

TALALAY, M.; FARRAND, C.; TOOZE, R. (Ed.). **Technology, culture and competitiveness**: change and the world political economy. London: Routledge, 1997.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). *Sociedade da informação no Brasil*: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TEIXEIRA, Duda; ROMANINI, Carolina. Quanto mais caro melhor. *Veja.com*, São Paulo, n. 2107, 8 abr. 2009. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/080409/p\\_096.shtml](http://veja.abril.com.br/080409/p_096.shtml)>. Acesso em: 3 abr. 2013.

UNESCO. *Cátedras Unesco no Brasil*. Brasília, 2008. 116 p. (BR/2008/PI/H/23).

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos*: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. Paris, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

UNESCO. *Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da Paz e da compreensão internacional para a promoção dos Direitos Humanos e a luta contra o racismo, o apartheid e incitamento à guerra*. Paris, 1978.

UNESCO. *Marco estratégico para a UNESCO no Brasil*. **Brasília**, 2006. p. 51. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

UNESCO. *Towards knowledge societies*. Paris, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843e.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2013.

UNESCO. *Unesco: o que é? O que faz?* Paris, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001887/188700por.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

UNESCO. *Unesco no mundo e no Brasil*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/unesco/>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios. *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, v.7, n. 1, p. 1-3, abr./maio 2011.

VERGARA, S. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2006.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, p. 5-17, 1997.

WALSH, R. J. Capital concept applied to man. *Quarterly Journal of Economics*, v. 49, p. 255–285, 1935.

WERTHEIN, Jorge. *Novas tecnologias e a comunicação democratizando a informação*. Brasília: Unesco, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. *Ética, estratégia e comunicação na passagem da modernidade à pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### DEPOIMENTO DO ENTREVISTADO 6 SOBRE SUA EXPERIÊNCIA NO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES<sup>61</sup>

Durante nossa pesquisa de campo nós tivemos a oportunidade de conhecer e ouvir atores que fazem ou já fizeram parte diretamente do processo de tentativa de implantação da reforma da radiodifusão do Brasil. Dentre todos os entrevistados, tentamos sistematizar suas opiniões sobre os temas da nossa pesquisa de forma que ficassem claro para o leitor seus diferentes e similares pontos de vista. Para não perder o foco das discussões centrais que foram abordadas no nosso questionário de pesquisa, resolvemos colocar neste Apêndice o depoimento na íntegra do entrevistado 6 por acharmos que ele reflete de forma objetiva e transparente as barreiras que devem ser enfrentadas para se concluir positivamente o projeto de regulamentação da radiodifusão brasileira.

O entrevistado 6 começa nossa conversa dizendo que trabalhou num grupo formado em 2010 que pretendia elaborar uma nova lei de radiodifusão que seria, na verdade, uma coisa mais ampla denominada Lei de Comunicação Eletrônica Social da Televisão Aberta ou Radiodifusão Aberta. Ele diz que a primeira tarefa do seu grupo de trabalho foi fazer um levantamento de todos os temas que mereciam uma regulação e que, para isso, foram realizadas dentro do Governo várias reuniões com: a Casa Civil, vários Ministérios e vários segmentos.

Apesar dos inúmeros esforços das pessoas envolvidas durante os desenvolvimentos iniciais do projeto, o entrevistado 6 enfatiza que:

Na verdade esse grupo/projeto, da forma que foi concebido inicialmente, não foi para frente porque houve uma pressão da própria mídia e dos radiodifusores muito grandes para que não se regulasse. Pois eles não querem que se regule e tudo que se tentou fazer depois da lei 4117 de 62 não deu em nada.

---

<sup>61</sup> Este apêndice foi desenvolvido com o objetivo de apresentar detalhadamente o conteúdo da entrevista realizada com nosso entrevistado 6, por considerarmos que, dessa forma, o leitor poderá compreender o cenário complexo da radiodifusão brasileira e todos os questionamentos e transtornos que alguns governantes já enfrentaram e ainda enfrentam na tentativa de regular este setor. Esta entrevista foi selecionada para ser transcrita e aqui inserida pela sua singularidade e pela riqueza das informações.

Após o boicote citado acima, o entrevistado 6 comentou que o grupo parou de se reunir e que surgiram comentários isolados de que eles continuavam trabalhando lá dentro e que tinham um projeto pronto, mas ninguém viu nada. Segundo o entrevistado 6:

Com o passar do tempo o assunto meio que morreu e até hoje não se houve falar. Então se tem algum projeto à gente não ficou oficialmente sabendo. Em 2000 também nós chegamos a apresentar um projeto de regulamentação. No final do Governando FHC chegamos a apresentar dois projetos e nesse segundo projeto eu trabalhei como amigo, sendo que era um projeto que buscava dar início a discussão. Pois praticamente ele catalogava todos os assuntos que precisam ser regulados na forma de uma lei e dali se partiria, também, para uma discussão, mas também não foi para frente.

Para o entrevistado 6 nada do que se tentou fazer nesse setor, exceto a lei geral de telecomunicações, teve uma boa acolhida, sendo que ele afirma que o Ministério tem feito, atualmente, algumas alterações pontuais da resolução, mas no nível de decreto e portarias, só que num nível menor do que apresentar um projeto de lei. Ele acha que é necessário apresentar uma nova lei porque a lei em vigor é de 1962 e tem pouquíssimos artigos dela que são aplicáveis, pois ela já está defasada na sua maior parte e revogada, já que esta lei foi revogada pela lei 9742, a Lei Geral de Telecomunicações. Sendo que só permaneceu a parte de radiodifusão e mesmo nesta parte tem muita coisa que precisa urgente de uma atualização. Segundo o entrevistado 6 quem lida neste setor tem a impressão de que a mídia brasileira não gostaria que o setor fosse regulado. Apesar disso, ele afirma que como é um serviço público a UNIÃO é a única responsável por ele e, assim, também é na maioria dos países do mundo. Além disso, ele explica que o setor da radiodifusão precisa de uma regulamentação porque este setor só pode ser executado pela iniciativa privada através de concessão e permissão precisando, para isso, de regras.

Conforme o entrevistado 6 nos disse:

Estamos esperando que alguém corajosamente apresente um projeto. Agora eu não estou mais no Governo, estou no lado de cá. Então estou no compasso de espera. Todo mundo quer que algo aconteça, exceto aqueles que detêm as concessões e as permissões para executar o serviço. A mídia de forma geral não quer. Para você ter uma ideia a gente não conseguia entender o massacre que sofreu essa tentativa de regulação do grupo formado em 2010, porque a gente ainda tava

escolhendo os temas. Sabe como é que é: vamos falar da classificação indicativa? Vamos regular ou não vamos? Vai deixar como está ou vai ter uma regulação legal? Vamos falar dos limites de propriedade? Não tinha nada escrito ainda e a mídia agia como se estivéssemos fazendo uma lei para censurar a radiodifusão brasileira. Era como se o Governo fosse voltar à censura que existiu na época da ditadura.

O entrevistado 6 enfatiza que, na época, não conseguiu perceber qual era a razão de tanta polêmica sobre uma coisa que ainda não existia. Apesar disso, ele constata que o Governo na época devia ter agido de uma forma menos passional, por exemplo, deveria ter explicado que o grupo só estava discutindo o tema lá dentro e que o resultado do trabalho seria um projeto para ser discutido abertamente pela sociedade, sendo levado após esta apresentação para ser discutido no Congresso Nacional, na Câmara e no Senado. O entrevistado 6 nos lembra que não há nenhuma estimativa de tempo para os tramites citados e que todo projeto só consegue virar lei após se exaurirem todas as discussões. Segundo o entrevistado 6: “O Governo meio que se fechou e quando dava uma notícia era dizendo que o projeto já estava pronto e isso não era verdade. Quem estava lá dentro sabia que não era verdade. Então a coisa acabou não acontecendo.”

O entrevistado 6 relata que ainda não se fez nada neste setor por causa dos “donos da radiodifusão”, entre aspas porque o dono é a UNIÃO. Mesmo assim, ele acredita que esta verdade seja um pouco equivocada:

Por outro lado, a mídia brasileira é muito interessante, de um lado ela clama por uma regulação e por outro lado ela abomina qualquer tentativa de regulação. Então eu acho que o que eles queriam era uma autorregulação, mas como é um serviço público isso não vai existir nunca como não existe em nenhum país do mundo, diga-se de passagem.

Com relação ao que se refere o setor de comunicação na Constituição o entrevistado 6 acha que não precisa mudar nada, pois ela só dá os princípios e é muita pouca coisa apresentada. Conforme ele explica:

É preciso mudar a legislação infraconstitucional (lei 4117/62), pois o que regulamenta a radiodifusão é o código brasileiro de telecomunicações (lei 4117/62) e o regulamento dos serviços de radiodifusão (decreto 52795/63). Além disso, tem uma legislação paralela que a gente chama de lei do capital estrangeiro que é a lei 10610/2002. A legislação de 62 precisa ser atualizada porque o que

ficou de regras para a radiodifusão é mínimo e a maioria das regras está no decreto 52795 que é mais específico e é ele que praticamente regula o setor de radiodifusão brasileiro.

## APÊNDICES

### APÊNDICE B

#### RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS G1, G2, G3, G4, G5 e G6.

| <b>Categorias</b>                                | <b>Nomes</b>               | <b>Representação Institucional</b>                                                                                                              | <b>Data da entrevista</b> | <b>Questionário respondido</b>                                                       |
|--------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| UNESCO                                           | Informante 1               | Setor de Comunicação e Informação                                                                                                               | 03/10/2012 (pessoalmente) | Sim, sendo que não autoriza divulgação do seu nome e não deixou gravar a entrevista. |
|                                                  | Guilherme Canela           | Assessor Regional de comunicação e informação da UNESCO para o MERCOSUL (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e Chile.                        | 14/11/2012 (Skype)        | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista.                  |
| Governo Brasileiro (Ministério das Comunicações) | Denise Menezes de Oliveira | Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Serviços de Radiodifusão                                                                      | 02/10/2012 (pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista.                  |
|                                                  | Octavio Penna Pieranti     | Diretor do Departamento de Acompanhamento e Avaliação Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica                                          | 02/10/2012 (pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista.                  |
|                                                  | Lucas Borges               | Procurador Federal - Coordenador-Geral de Atos Normativos e Supervisão Ministerial da Consultoria jurídica junto ao Ministério das Comunicações | 02/10/2012 (pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista.                  |
|                                                  | Adalzira                   | Aposentada – Trabalhou durante 37 anos no Ministério das Comunicações – último cargo: Coordenadora Geral de Telecomunicações                    | 03/10/2012 (pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista.                  |

|                                                       |                       |                                                                        |                              |                                                                     |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
|                                                       |                       | e Serviços Postais que cuidava de toda parte regulatória do Ministério |                              |                                                                     |
| EBC<br>Empresa Brasil de Comunicação                  | Eduardo Castro        | Diretor Geral                                                          | 03/10/2012<br>(pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista. |
| Meios de comunicação<br>(Jornal – Extra)              | Marcelo Senna         | Editor Executivo                                                       | 16/10/2012<br>(pessoalmente) | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista. |
| ABERT<br>(Associação Brasileira de Rádio e Televisão) | Rodolfo Machado Moura | Diretor de Assuntos Legais da ABERT                                    | 13/12/2012<br>(telefone)     | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista. |
| ABI<br>(Associação Brasileira de Imprensa)            | Maurício Azêdo        | Presidente da Diretoria da ABI                                         | 23/01/2013<br>(telefone)     | Sim. Autorizou divulgação do seu nome e deixou gravar a entrevista. |

#### Referências dos entrevistados no texto

| <b>Entrevistado</b> | <b>Nomes</b>               |
|---------------------|----------------------------|
| Entrevistado 1      | Informante 1               |
| Entrevistado 2      | Guilherme Canela           |
| Entrevistado 3      | Denise Menezes de Oliveira |
| Entrevistado 4      | Octavio Penna Pieranti     |
| Entrevistado 5      | Lucas Borges               |
| Entrevistado 6      | Adalzira                   |
| Entrevistado 7      | Eduardo Castro             |
| Entrevistado 8      | Marcelo Senna              |
| Entrevistado 9      | Rodolfo Machado Moura      |
| Entrevistado 10     | Maurício Azêdo             |

## APÊNDICES

### APÊNDICE C

#### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

##### PERFIL DO ENTREVISTADO:

Nome:

Cargo e função institucional:

Instituição/Empresa:

Local (Estado e Cidade):

E-mail:

Website:

- Você me autoriza citar e referenciar seu nome na pesquisa? ( ) Sim ( ) Não

#### QUESTÕES PERGUNTADAS A TODOS OS GRUPOS

1. Você conhece ou já ouviu falar sobre os três textos publicados pela UNESCO em fevereiro de 2011 sobre o cenário atual da radiodifusão brasileira e as perspectivas para a reforma deste setor?

Textos UNESCO:

- O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros;

- Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão;

- A importância da auto-regulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.

( ) Sim ( ) Não

Caso a resposta tenha sido positiva, favor responder a próxima pergunta. Caso contrário, favor ir até a terceira questão.

2. Que comentários gerais você teria sobre os textos publicados pela UNESCO? Concorde com a apresentação da situação do Brasil e com as recomendações da organização?

3. Como o (a) Senhor (a) avalia os projetos da UNESCO relacionados à comunicação social brasileira? Acredita que a organização, através dos seus projetos de

cooperação internacional no Brasil, ajudou no desenvolvimento do campo conceitual e metodológico desta temática no país?

4. Qual é a importância da atuação da UNESCO no campo da comunicação social brasileira? ( ) Muito importante ( ) Importante ( ) Pouco importante ( ) Irrelevante

5. Em sua opinião, a sociedade brasileira compreende a importância da reforma da radiodifusão do país?

6. A UNESCO tem auxiliado e fortalecido o processo de divulgação desta reforma no Brasil? ( ) Sim ( ) Não Como?

7. Como a participação da UNESCO na reforma da radiodifusão no Brasil é percebida pelos políticos e instituições atuantes neste setor?

( ) Muito importante ( ) Importante ( ) Pouco importante ( ) Irrelevante

8. Há alguma resistência ao processo de reforma da radiodifusão brasileira? Se sim, de onde vem? (meios de comunicação, políticos, sindicatos, ONGs).

9. Quais os principais obstáculos enfrentados pelas pessoas envolvidas na implementação da reforma da radiodifusão no país? (Falta de uma política ou estratégia bem definidas, falta de apoio financeiro, dificuldades administrativas, existência de outras prioridades ou outras).

10. Até que ponto o crescimento acelerado dos veículos de comunicação (jornal, rádio e Televisão) do Brasil influenciam a criação de medidas para a reforma da radiodifusão do país? ( ) Muito ( ) Pouco ( ) Nada

11. Até que ponto o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pode auxiliar no processo de reforma da radiodifusão brasileira? ( ) Muito ( ) Pouco ( ) Nada

12. A TELESUR poderia ser um projeto de CSS interessante a ser mais desenvolvido no Brasil (por exemplo, na Argentina a TELESUR tem canal aberto... aqui no Brasil não)?

13. Em sua opinião, existem ou existiram transferências de políticas públicas para o Brasil no campo da comunicação social? ( ) Sim ( ) Não (se sim)

14. Existem transferências de políticas públicas realizadas pelo Brasil para outros países? ( ) Sim ( ) Não Como as avalia? (se a resposta for positiva)

15. Para concluir nossa conversa, gostaria de saber sua opinião sobre a reforma da radiodifusão brasileira. Quais questões são pertinentes e relevantes sobre este assunto?



**G2: QUESTÕES ESPECÍFICAS (GOVERNO BRASILEIRO - MINISTÉRIO  
DAS COMUNICAÇÕES)**

1. Em sua opinião, como as atividades de cooperação internacional são percebidas pelo Governo brasileiro, particularmente no campo da comunicação social?
2. Como o Governo brasileiro lida com as ações de *policy transfer* no campo da comunicação social? Existe alguma resistência? Como estas questões são gerenciadas?