



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEAS**

EDNA MIOLA

**RADIODIFUSÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA
Um estudo das características e dos modos de atuação do
Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini**

**Salvador
2009**

EDNA MIOLA

RADIODIFUSÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA
Um estudo das características e dos modos de atuação do
Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Othon Jambeiro

Salvador
2009

Biblioteca Reitor Macêdo Costa - UFBA

Miola, Edna.

Radiodifusão pública e participação deliberativa : um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini / Edna Miola. - 2009.

195 f.

Orientador: Profº Dr. Othon Jambeiro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009.

1. Fundação Cultural Piratini - Rádio e Televisão. Conselho Deliberativo.
2. Radiodifusão - Administração - Rio Grande do Sul. 3. Rádio pública. 4. Televisão pública.
5. Participação social. 6. Administração pública - Participação do cidadão. I. Jambeiro, Othon. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 384.54

CDU - 654.19



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURAS CONTEMPORÂNEAS

ATOS DE EXAME COMPREENSIVO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

MESTRANDA: EDNA MIOLA

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: “Radiodifusão Pública e Participação Deliberativa: Um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.”

DATA DA DEFESA: 22 de janeiro de 2009.

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Sérgio Augusto Soares Mattos (UFRB)

Prof. Dr. Wilson da Silva Gomes (POSCOM/UFBA);

Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro Barbosa (Orientador).

PARECER COMPREENSIVO

Depois de avaliarmos criteriosamente a dissertação intitulada: “**Radiodifusão Pública e Participação Deliberativa: Um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.**”, depositada no Curso de Mestrado deste Programa de Pós-Graduação, e a nós submetida para exame, e depois de realizados os ritos acadêmicos da defesa da dissertação, em que a mestranda apresentou sua pesquisa e respondeu às nossas observações críticas, nós, os examinadores, decidimos, em sessão privada, que a mestranda deve ser considerada APROVADA no Exame Compreensivo de Dissertação, a que se submeteu em conformidade com os regulamentos deste Programa.







Salvador, 22 de janeiro de 2009.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas e à Universidade Federal da Bahia, que me acolheram e me ofereceram oportunidade ímpar de crescimento acadêmico.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro à pesquisa, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo acesso ao Portal de Periódicos.

Ao professor Othon Jambeiro, por sua sabedoria e perspicácia, gentilmente empregadas na orientação desta pesquisa, e aos colegas grupo de pesquisa de Políticas de Comunicação e Informação, pela leitura e críticas a porções significativas deste trabalho.

Ao professor Wilson Gomes e aos colegas do Grupo de Pesquisa em Comunicação e Democracia pela oportunidade de discutir conceitos e pela iniciação em Teoria Democrática. Agradeço, ainda, ao Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME), da UFMG, coordenado pela professora Rousiley Maia.

Às personalidades entrevistadas que, citadas ou não, colaboraram imensamente para a consecução desta pesquisa. À Liana Zogbi, que, sempre solícita, encaminhou-me com presteza os documentos solicitados junto ao Conselho Deliberativo.

Aos novos baianos e demais amizades cultivadas ao longo do mestrado, especialmente Carol e Lia Raquel, pelo apoio afetivo. Aos amigos preteridos, mas não esquecidos, ao longo dessa jornada.

Ao Jamil, pelo apoio todos os momentos, por fazer parte das maiores alegrias e por construir sonhos de vida comigo.

Minha família, pela torcida, preces e acolhimento – especialmente aos meus pais, Bernadete e Romeu, por sua perseverança, generosidade e sabedoria que, acredito, ajudaram a formar meu caráter.

What's next?

Josiah Bartlet

RESUMO

A partir da discussão de conceitos fundamentais atinentes ao papel da radiodifusão pública, da reconstituição da trajetória do modelo brasileiro de serviço público de radiodifusão e da investigação dos principais aspectos a caracterizarem tal atividade (programação, financiamento e controle administrativo), este trabalho conduz uma reflexão a respeito das diversas modalidades de intervenção da sociedade nas emissoras públicas de rádio e televisão. Examina-se a participação do público no estabelecimento de diretrizes de funcionamento e na fiscalização da atuação das emissoras de rádio e televisão administradas pela Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, empresa vinculada ao Estado do Rio Grande do Sul. Considera-se relevante o estudo do Conselho Deliberativo desta Fundação por se tratar de um âmbito institucional apto a privilegiar a participação formal da sociedade, oportunizando a ocorrência de debates voltados para aperfeiçoar a operação daquelas emissoras ligadas à radiodifusão pública. Uma vez identificado o caráter da participação da sociedade proposto pelo Conselho Deliberativo, são acionados os princípios concernentes à Teoria da Democracia Deliberativa, no intuito de se auxiliar na análise e na compreensão das características e dos modos de atuação deste órgão a partir de quatro aspectos: (1) a concepção e a natureza dessa esfera deliberativa; (2) o perfil do universo de participantes; (3) o escopo e o modo de condução das discussões e, finalmente; (4) os resultados da deliberação interna àquele colegiado. Com base na revisão bibliográfica, análise de documentos primários e secundários, e entrevistas em profundidade, conclui-se que a organização formal do Conselho, além de reger suas atividades, colabora para a inclusão de atores diversos na discussão de temas relacionados às emissoras da Fundação Cultural Piratini. Apesar disso, seu Regimento fornece poucos subsídios a fim de tornar suas recomendações acatadas ou consideradas efetivamente pelo Governo Estadual. Ainda assim, pode-se dizer que a criação do Conselho Deliberativo instituiu a discutibilidade das emissoras educativas e das políticas estaduais de radiodifusão, inédita até então.

Palavras-chave: Radiodifusão Pública; Participação; Deliberação; Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini

ABSTRACT

This study conducts a reflection about the various ways and means of social participation in public radio and television by discussing the fundamental ideas about the role of public broadcasting, revising the trajectory of the Brazilian model of public service broadcasting and looking into the major concerned issues (programming, finance and administrative control). It examines the public participation in setting guidelines and supervising of performance of radio and television stations managed by the Piratini Cultural Foundation – Radio and Television, a company linked to the state of Rio Grande do Sul, Brazil. The study of the Deliberative Board of the Piratini Cultural Foundation is important because it establishes an institutional agency that is focused on formal participation of society, nurturing discussions aimed to improve public broadcasting stations. Once identified the nature of the social participation proposed by the board, the principles concerning the Theory of Deliberative Democracy are triggered to help in the analysis and understanding of the characteristics and modes of action of this body from four aspects: (1) the design and nature of the deliberative sphere, (2) the profile of the universe of participants, (3) the scope and manner of conducting discussions and, finally, (4) the results of internal deliberation of that board. Based on the literature review, analysis of documents, and in-depth interviews, one infers the formal organization of the council, besides to guide its achievement, contributes to the inclusion of various actors in discussing topics related to the stations of the Piratini Cultural Foundation. Nevertheless, its Statutes provide little subsidies to assure its recommendations will be effectively considered by the state government. Still, we can say to create the board set up a condition where public stations affairs and state policies of broadcasting must be discussed, circumstance unprecedented until then.

Key-words: Public Broadcasting; Participation; Deliberation; Deliberative Board of the Piratini Cultural Foundation

SUMÁRIO

Introdução	11
Delimitação e problematização do objeto de pesquisa	11
Objetivos.....	13
Estrutura da dissertação	13
CAPÍTULO 1	
Radiodifusão Pública: Premissas Para uma Contextualização Conceitual e Histórica	15
1.1 O caráter público da Radiodifusão	15
1.1.1 Radiodifusão como Serviço Público	17
1.1.2 Interesse público na Radiodifusão	21
1.2 Abordagem histórica da Radiodifusão Pública no Brasil.....	27
CAPÍTULO 2	
Uma proposta de Tipologia da Radiodifusão Pública.....	36
2.1 Programação	37
2.1.1 Conteúdos	39
2.1.2 Matriz educacional-cultural.....	44
2.1.3 Pluralidade ou massificação?.....	48
2.1.4 Complementar ou competir?	50
2.2 Financiamento.....	52
2.2.1 <i>Licence fee</i>	53
2.2.2 Taxas de uso do espectro	55
2.2.3 Financiamento governamental.....	55
2.2.4 Publicidade	56
2.2.5 Contribuições espontâneas	57
2.2.6 Comercialização de produtos.....	58
2.2.7 O Relatório Peacock	59
2.3 Controle Administrativo	62
2.3.1 Sistemas internacionais de administração das emissoras	62
2.3.2 Esferas de decisão do sistema brasileiro.....	67
CAPÍTULO 3	
Participação na Radiodifusão Pública.....	73
3.1 Algumas proposições sobre a participação na Radiodifusão	74

3.2 Participação na programação	82
3.2.1 Emissoras públicas como canal produtor	83
3.2.2 Emissoras públicas como canal provedor.....	86
3.2.3 Ouvidoria.....	87
3.3 Participação no financiamento	91
3.3.1 Contribuições compulsórias	91
3.3.2 Contribuições espontâneas	92
3.4 Participação na administração.....	94
3.4.1 Controle público da radiodifusão	95
3.4.2 Advocacy groups	97
3.4.3 Audiências públicas.....	100
3.4.4 Conselhos de emissoras	102
CAPÍTULO 4	
Deliberação Pública e Instituições Participativas.....	108
4.1 Democracia Deliberativa: pressupostos essenciais	109
4.2 A participação da sociedade em esferas institucionais de deliberação pública ...	112
4.2.1 Concepção e natureza das esferas deliberativas	112
4.2.2 Universo de participantes	114
4.2.3 Escopo e modo de condução da deliberação	117
4.2.4 Resultados da deliberação	119
4.3 Instituições participativas: Conselhos gestores de políticas públicas	122
CAPÍTULO 5	
Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini	125
5.1 Procedimentos metodológicos da pesquisa empírica.....	125
5.1.1 Análise documental primária.....	125
5.1.2 Análise documental secundária	126
5.1.3 Entrevistas em profundidade	126
5.2 Contextualização do Conselho na trajetória da Fundação Cultural Piratini.....	128
5.2.1 Primeira fase: 1995 – 1998.....	129
5.2.2 Segunda fase: 1999 – 2004.....	130
5.2.3 Terceira fase: 2005 – atual	134
5.3 Concepção e natureza do Conselho Deliberativo.....	139
5.4 Universo de participantes	142
5.5 Escopo e modo de condução da deliberação	162
5.6 Resultados da deliberação	168
CAPÍTULO 6	
Reflexões a Respeito da Radiodifusão Pública e do Conselho Deliberativo da	
Fundação Cultural Piratini	170
6.1 Repensando o interesse público na radiodifusão a partir da participação	170
6.2 Recursos teóricos empregados para a análise do Conselho Deliberativo.....	173
6.3 Limites da pesquisa	178
Conclusão	179
Referências	184

INTRODUÇÃO

Nos últimos dois anos, o debate em torno da radiodifusão pública foi ampliado em virtude de alguns fatores. Inicialmente, a implantação das tecnologias de comunicação digital requer definições quanto aos padrões tecnológicos, mas também propicia a discussão de políticas públicas que levem em conta o sistema de radiodifusão brasileiro “sob o prisma da convergência”, como afirmou o então Ministro da Cultura, Gilberto Gil (2006). Em segundo lugar, a disposição do Governo Federal em instituir uma rede nacional de televisão pública que, em um primeiro momento, deu subsídios para a organização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, reativou institucionalmente um debate que vinha se restringindo aos radiodifusores e acadêmicos e, posteriormente, culminou na criação da Empresa Brasil de Comunicação.

Essas iniciativas deram proporções amplas ao debate sobre a radiodifusão pública na medida em que mobilizou, além do Poder Executivo, parlamentares e os próprios meios de comunicação, que se engajaram em defender ou questionar um projeto que pretendia tirar do limbo em que se encontram as emissoras públicas de rádio e televisão.

Além da publicidade que o tema adquiriu, novos fatores foram agregados aos argumentos, como o papel da sociedade na constituição e manutenção de sistemas genuinamente públicos de radiodifusão. As marcas de uma perspectiva participativa estão, hoje, presentes nos discursos de diversos atores que vêem a intervenção da sociedade como o possível elemento a concretizar a autonomia de emissoras que se encontram entre as pressões econômicas do mercado e a ingerência de governos, tentando administrar uma posição que não seja comercial tampouco estatal.

A participação dos indivíduos nas emissoras de radiodifusão pública pode se concretizar de maneiras diversas, mas um tipo de intervenção se destaca por seus aspectos institucionais. É a participação que se dá de forma legitimada por sua intenção de representação da sociedade e por sua integração à estrutura das empresas públicas de radiodifusão: os conselhos deliberativos de empresas como a Fundação Padre Anchieta, mantenedora das emissoras TV e Rádio AM e FM Cultura, de São Paulo; a Fundação Cultural Piratini, que abrange a TVE-RS e a Rádio FM Cultura, do Rio Grande do Sul; e a Empresa Brasil de Comunicação, que congregou as emissoras geridas pela União.

A perspectiva participativa que se encontra nos discursos que propõem tais instituições pode ser associada a uma tendência democrática recente que propõe uma revisão teórica das relações políticas entre estado e sociedade civil, não mais marcada necessariamente por antagonismos, mas, em muitos casos, por cooperação, para a resolução de problemas. Nessa linha, desenvolvem-se experiências que buscam a criação de esferas híbridas (AVRITZER, 2007) para a discussão de políticas públicas em várias áreas, como os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas urbanas, de saúde, educação e meio-ambiente em nível estadual e municipal (COELHO; NOBRE, 2004).

A partir da identificação dos conselhos de empresas públicas de radiodifusão como estratégia de institucionalização de um modelo de intervenção da sociedade nas políticas para as emissoras públicas de rádio e televisão, traçou-se como meta uma investigação que busca aliar um estudo das políticas de radiodifusão pública a elementos pertinentes da Teoria Democrática Contemporânea.

DELIMITAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

A partir de tais pressupostos, identifica-se a necessidade de realizar uma investigação que se localize no âmbito dos conselhos de empresas públicas de radiodifusão, buscando entender o contexto em que se inserem e as bases sobre as quais são construídos para, então, apreender o papel de um tipo específico de participação da sociedade na radiodifusão pública.

O primeiro conselho dessa natureza foi proposto em 1967, na criação da Fundação Padre Anchieta, uma fundação de direito privado gerida com recursos públicos do estado de São Paulo, responsável pela TV Cultura e as Rádios AM e FM Cultura, que inspirou, parcialmente, a proposta de alteração estatutária que instituiu o Conselho Deliberativo da

Fundação Cultural Piratini, mantenedora das emissoras TVE-RS e Rádio FM Cultura, em 1995. Essas duas experiências influenciariam mais tarde a criação do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, instituída em 2007, pelo Governo Federal. Os discursos de cada uma dessas instituições confirmam a importância de seus conselhos como espaços de diálogo com o público para a discussão e proposição de iniciativas para as emissoras que abrangem.

Com a finalidade de delimitar os limites do universo de pesquisa, considerando as possibilidades de uma dissertação de mestrado, selecionou-se como caso a ser investigado o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, empresa de radiodifusão sob auspícios do estado do Rio Grande do Sul.

A seleção dessa experiência é justificada por um conjunto de razões. Em primeiro lugar, foi significativa a influência de um estudo prévio, realizado pela autora, intitulado *Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini: história, funcionamento e representatividade*, que se limitou a traçar a história da Fundação Cultural Piratini, especialmente, da TVE-RS, contextualizando a instalação do Conselho Deliberativo e alguns aspectos de seu funcionamento. Essa pesquisa anterior, desenvolvida em nível de graduação, além de fornecer indícios da riqueza que caracteriza o tema, suscitou questionamentos que o escopo da análise realizada então não foi capaz de responder.

Em segundo lugar, no âmbito da coleta empírica, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini torna disponível para qualquer cidadão seus principais documentos, publicados periodicamente no site da instituição, fornecendo o principal material de subsídio das análises a serem feitas. Além disso, as personalidades ligadas ao Conselho Deliberativo, contatadas pela pesquisadora, demonstraram desvelo no fornecimento de informações¹.

Em terceiro lugar, por fazer parte de uma das mais importantes empresas públicas de radiodifusão, a Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, e por já contar com uma trajetória significativa ao longo dos últimos 12 anos, o Conselho Deliberativo é capaz de prover elementos que colaborem para a investigação de um fenômeno mais amplo – a participação da sociedade em esferas participativas institucionalizadas no domínio das empresas públicas de radiodifusão.

¹ Algumas tentativas para a obtenção de informações foram empreendidas junto ao Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta, sempre sem sucesso. Adicionalmente, quanto ao Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, embora uma entrevista tenha sido realizada, outros documentos não foram obtidos em razão do Conselho não dispor ainda da transcrição e aprovação de suas atas.

A partir desse recorte empírico, por conseguinte, o trabalho busca entender qual é a importância da participação da sociedade nos conselhos das emissoras públicas de rádio e televisão, como essa participação é efetivada e quais são seus principais resultados.

OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa compreende analisar as formas e os efeitos da participação da sociedade na radiodifusão pública a partir de uma revisão teórica e de um estudo de caso. Tal objetivo se desdobra da seguinte maneira:

Contextualização histórica e teórica da radiodifusão pública brasileira sob o ponto de vista da idéia de interesse público;

Sistematização das abordagens da radiodifusão pública com vistas à elaboração de um padrão de análise das emissoras a partir de três dimensões: programação, financiamento e controle administrativo;

Exame da correlação entre esses três aspectos da radiodifusão pública e as possibilidades de intervenção da sociedade em cada um deles;

Problematização de um tipo de participação da sociedade que reúne características próprias, como institucionalização e discursividade;

Investigação de uma experiência específica dessa natureza, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, sob uma perspectiva teórica democrática que estabelece critérios para a participação da sociedade na produção de discussão e decisões políticas.

Compreensão das possibilidades e limites do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, além dos fatores que influenciam suas características.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A apresentação da dissertação consiste em seis capítulos que buscam contextualizar o objeto de pesquisa, problematizar a participação, delimitar o objeto empírico e analisá-lo. Dessa forma, o primeiro capítulo, *Contextualização Conceitual e Histórica da Radiodifusão Pública*, realiza um levantamento teórico das idéias de interesse público e serviço público de radiodifusão, e traça o desenvolvimento do modelo público de radiodifusão

no Brasil, evidenciando como tais conceitos se agregaram à organização do sistema de comunicação nacional.

O capítulo seguinte, *Uma proposta de Tipologia da Radiodifusão Pública*, visa sistematizar as questões pertinentes ao modelo público de radiodifusão em três categorias, (1) programação, (2) financiamento e (3) controle administrativo, a partir das quais é possível delimitar os principais elementos a constituir o caráter público das emissoras de rádio e televisão.

De posse dessa tipologia, o terceiro capítulo, *Participação na Radiodifusão Pública*, levanta as diversas formas de colaboração da sociedade em cada um desses três planos – programação, financiamento e controle administrativo. Desse arrolamento, é possível localizar o objeto de estudo, o Conselho Deliberativo, em um desses âmbitos, o da administração, onde a intervenção da sociedade se dá de forma abrangente e com o objetivo de influenciar as decisões mais importantes das empresas públicas de radiodifusão.

Para sustentar a análise desse objeto, o capítulo seguinte, *Deliberação Pública e Instituições Participativas*, traça os principais pressupostos teóricos do deliberacionismo e apresenta as questões que serão utilizadas na análise do Conselho Deliberativo, como o desenho institucional de esferas participativas.

O quinto capítulo, intitulado *Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini*, apresenta a análise empírica do objeto de estudo a partir da orientação teórico-metodológica abordada anteriormente, confrontando a trajetória do Conselho, os principais fatos históricos da Fundação Cultural Piratini e os posicionamentos do Governo Estadual do Rio Grande do Sul. Trata, então, de aspectos de seu desenho institucional, tais como concepção e natureza da esfera deliberativa, participantes, escopo e abrangência da deliberação e seus resultados.

Esse objeto empírico é, finalmente, discutido no último capítulo, *Reflexões a Respeito da Radiodifusão Pública e do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini*, que resgata os principais pontos apresentados a respeito do Conselho e os confronta com os pressupostos teóricos e com as expectativas a ele relacionadas.

CAPÍTULO 1

RADIODIFUSÃO PÚBLICA: PREMISSAS PARA UMA CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA

Este primeiro capítulo do trabalho visa realizar uma contextualização da radiodifusão pública em termos conceituais e históricos, com a finalidade de introduzir a problematização do objeto desta pesquisa. Ao longo deste e dos dois capítulos seguintes, serão apresentadas questões-chave para o entendimento da importância da participação da sociedade nas emissoras públicas de rádio e televisão, como forma de fortalecer o caráter público da radiodifusão. Este capítulo, portanto, visa discutir o sistema nacional de radiodifusão, à luz dos modos de organização dos sistemas e o papel do estado em cada um deles, situando o modelo brasileiro nessa gama de experiências. De posse dessas informações, é possível, acredita-se, entender o desenrolar da história da radiodifusão pública brasileira, assim como os conceitos que subjazem as decisões políticas a regularem o campo da comunicação.

1.1 O CARÁTER PÚBLICO DA RADIODIFUSÃO

Quando se pretende discutir a radiodifusão pública, é fundamental buscar uma visão global da constituição dos sistemas para que haja a percepção das possibilidades de organização do mercado, bem como das consequências das escolhas realizadas por cada país. As razões pelas quais a radiodifusão pública brasileira tem os contornos que a caracterizam estão diretamente associadas às concepções de origem do sistema de comunicação nacional,

que se diferencia dos sistemas europeu ou norte-americano, embora se assemelhe em grande medida ao sistema implantado na América Latina (KATZ; WEDELL, 1977).

Tem-se, então, um conjunto de arranjos bastante diversos da radiodifusão e, assim, exemplos bem diferentes de sistemas públicos a ponto de, ao vislumbrar esse mosaico formado pelos modelos adotados em cada país, restarem poucas certezas a respeito daquilo que constitui, de fato, uma emissora pública de radiodifusão.

Suzy Santos e Érico da Silveira sugerem que o primeiro passo para entender esse campo é definir o papel do estado na produção de políticas para a comunicação. Os autores sintetizam as diversas características dos modelos, conforme as atribuições estatais, em duas categorias gerais: os que têm serviço prestado pelo estado direta ou indiretamente – materializado pelo modelo europeu de serviço público (*public service broadcasting*) – e os que têm serviço prestado pela iniciativa privada – que é o caso norte-americano, por exemplo (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 60).

No modelo norte-americano, a idéia de fundo é a garantia da liberdade de expressão assegurada pela Primeira Emenda constitucional. Nesse sistema, ao estado coube manejar o caos no ar acarretado pelo grande número de emissoras e, por outro lado, garantir a multiplicidade de fontes e proteger a opinião pública, instrumentos do controle democrático (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 61). Para lidar com o dilema de um mercado liberado, embora limitado tecnicamente, aplicou-se o conceito de *interesse público*, que “surge como forma de reduzir a possibilidade de censura da comissão [Federal Communications Commission] (e do governo, por consequência) e traduzir, em uma norma, o mecanismo de seleção dos licenciados (Trustees)” (idem, p. 62-63).

A interpretação do conceito como critério de organização do mercado permaneceu incerta, mas algumas características podem ser citadas: a qualidade técnica, a distribuição justa dos diferentes tipos de serviço prestados, o impedimento da duplicidade de programas e do excesso de publicidade (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 63). Além disso, os autores mencionam que o interesse público “requer ampla exposição e competição de idéias opostas” (idem, p. 64) e que, para garantir a multiplicidade de vozes e de conteúdo, o serviço adotou uma pulverização do poder nomeada *localismo*, uma tática baseada em uma característica marcante na sociedade americana, o espírito comunitário.

Críticos, como Patricia Aifderheide, questionam qual é a noção de *público* atendida pelo conceito já que, diferentemente de uma aglomeração de consumidores, “O

conceito de público deve abranger as preocupações sociais e culturais, questões de acesso universal, visões negligenciadas pelo modelo de financiamento publicitário (AIFDERHEIDE *apud* SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 65).

O modelo de serviço público, por outro lado, admite uma relação diferente entre o estado e o sistema de radiodifusão. Suas características o aproximam do modelo de Acesso Universal – que Santos e Silveira associam à radiodifusão britânica – o qual estabelece uma autoridade independente do estado, a *British Broadcasting Corporation*, para a gestão do serviço público. Esse sistema garantiria a isenção das emissoras em relação ao estado, afirmam os autores (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 67-68).

Santos e Silveira afirmam, apoiados em Dinorá A. Grotti, que não há um serviço público por natureza, embora existam razões que “levam o Estado a conduzir determinado serviço para a área pública” (SANTOS; SILVEIRA 2007, p. 77). Dentre as razões para a intervenção estatal na radiodifusão estão (1) o aproveitamento de recursos finitos (que pode se aplicar à questão do espectro); (2) o favorecimento do progresso técnico, proporcionado pelo aparato estatal, muito importante para um setor que tem como seu suporte a tecnologia; (3) a manutenção da unidade nacional; e (4) a promoção da justiça social vinculada ao conceito de universalização. “As comunicações, portanto, contêm em suas características princípios que podem levar um Estado a colocá-la no rol dos serviços públicos” (idem, 2007, p. 77).

Considera-se necessário, entretanto, explorar com maior detalhamento as idéias que fundam os modelos britânico e norte-americano. Com essa intenção, passa-se a tratar, a seguir, dos conceitos de *serviço público* e *interesse público*.

1.1.1 Radiodifusão como Serviço Público

A concepção da radiodifusão como serviço público remete ao conjunto de serviços considerados básicos, cujo provimento é de responsabilidade estado. Tal qual outros serviços considerados públicos, como saúde, educação ou segurança, tem por característica fundamental a obrigação da universalidade de acesso e a prerrogativa cobrança de taxas pelos serviços prestados.

O conceito de radiodifusão como serviço público, ou *public service broadcasting*, origina-se na Europa Ocidental e parte da idéia da radiodifusão como instrumento importante para a democracia, devendo ser, portanto, preservada dos interesses econômicos e das influências dos governantes. No caso britânico, onde o serviço de radiodifusão pública foi

tratado como derivado do serviço postal (HEARST, 1992), o *public service broadcasting* tinha como justificativa dois argumentos principais:

O primeiro, questão de segurança e ordem, vinculados ao papel de soberania, segurança e autoridade do Estado. O segundo, que a recente experiência americana no sistema de financiamento por publicidade não cumpria os interesses do serviço na divulgação cultural e no papel educativo. Nas origens desse modelo está o vínculo direto da televisão e do rádio com a cultura, praticamente consagrados como um direito de todo inglês (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 69).

Conforme a avaliação de Leys, oriunda da tensão entre os interesses econômicos e da possível intervenção do governo com propósitos políticos, surgiu a idéia, “tantas vezes percebida de maneira muito imperfeita”, de que “o rádio não serviria nem aos interesses privados nem ao governo do dia, mas sim ao próprio processo democrático, ao combinar diversão com informações, educação e debates de que as pessoas precisavam para a participação efetiva na vida política” (LEYS, 1996, p. 137). O que Leys afirma é que, mesmo onde a radiodifusão foi considerada um serviço público, como na Grã-Bretanha – caso particular de seu estudo –, houve deficiências na sua proteção constitucional, onde a operação do rádio e da televisão, invariavelmente, passou a ser vista como negócio. O autor enfatiza, no entanto, que o direcionamento da radiodifusão para o lucro não significa que a atividade tenha deixado de ser fundamental para a esfera pública (LEYS, 2004, p. 137-138).

O parecer de Santos e Silveira diverge dessa avaliação de Leys quanto aos efeitos da abertura do monopólio estatal britânico de radiodifusão ao mercado. Ao admitir a entrada da iniciativa privada no mercado de radiodifusão, afirmam os autores, a Grã-Bretanha elaborou rígida regulamentação. Se, anteriormente, o governo estabelecia o controle prévio do conteúdo a ser veiculado, com a abertura do sistema à iniciativa privada, “firmou-se um sistema de controle governamental pós-transmissão, baseado nas reclamações dos telespectadores, e, paralelamente, foram surgindo instâncias de auto-regulamentação do setor” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 72-73).

A eficácia do sistema regulatório é questionada, entretanto, por diversos críticos do serviço público de radiodifusão europeu. Peter Dahlgren (1996), por exemplo, afirma que o comprometimento de servir e representar os interesses de todos os cidadãos teria sido substituído, ao longo dos anos 1980, por políticas que buscavam introduzir ou expandir o setor comercial de radiodifusão.

For the most part this has not enhanced the development of democracy. While there is of course much variation among the different countries, it can be said that, generally, the increased commercialization of television has not augmented the

diversity of programming, whether judged in terms of form or content. On the contrary, programming has tended to follow the classic logic of homogenization and has been aimed at the large, general market, with the output of all channels becoming increasingly standardized² (DAHLGREN, 1996, p. 13).

Adicionalmente, Laurie Ouellette, em uma obra que propõe duras críticas à radiodifusão pública, afirma que “Envisioned as a world apart from mass culture, its contradictory promises made it vulnerable to the upscale niche-marketing tactics that concern leftist critics and the conservative backlash that is waged in the name of the common person”³ (OUELLETTE, 2002, p. 66). A autora considera que, além das aspirações dos produtores de radiodifusão pública serem culturalmente elitistas, as instituições regulatórias, criadas então, são paternalistas (OUELLETTE, 2002), o que corrobora até certo ponto com parecer negativo, apresentadas por Dahlgren, à radiodifusão européia:

Across Western Europe, these institutions were perceived as paternalistic in their programme output, they tended to ignore the growing pluralistic and multicultural character of their own societies, and they were generally stagnant and in need of creative renewal⁴ (DAHLGREN, 1996, p. 13).

A avaliação de Leys, contudo, é de que a atuação das instâncias reguladoras incutiu um “*ethos* de serviço público” nos profissionais de radiodifusão, favorecendo que, apesar da abertura do mercado e da alteração da percepção dos objetivos não comerciais da radiodifusão, a programação se mantivesse, pelo menos na Grã-Bretanha, de acordo com os ideais originais do serviço público (LEYS, 2004, p. 140-141).

Mesmo as visões mais pessimistas do quadro admitem o reconhecimento da importância, ainda premente, do serviço público de radiodifusão. Ouellette, por exemplo, chega à conclusão que a televisão pública é necessária porque ela é capaz de remediar desigualdades culturais baseadas no sectarismo por gênero, raça ou classe. A proposta da autora consiste em uma justiça cultural por intermédio da televisão que não tenha como

² Tradução própria: “Na maior parte das vezes isso não tem reforçado o desenvolvimento da democracia. Embora exista, obviamente, muita variação entre os diferentes países, pode-se dizer que, geralmente, a crescente comercialização da televisão não tem aumentado a diversidade da programação, tanto em termos de forma quanto de conteúdo. Pelo contrário, a programação tem seguido a lógica clássica de homogeneização e tem se destinado ao amplo mercado, resultando em uma padronização cada vez maior de todos os canais”.

³ Tradução própria: “Vislumbrada como se fosse um mundo à parte da cultura de massa, suas promessas [das emissoras públicas] contraditórias a tornaram vulnerável às táticas de marketing segmentado, o que preocupa os críticos esquerdistas e os revolucionários conservadores que se encarregam de falar em nome das pessoas comuns”.

⁴ Tradução própria: “Em toda a Europa Ocidental, estas instituições foram consideradas paternalistas no que se refere aos resultados de seus programas, tendendo a ignorar o crescente caráter pluralista e multicultural de suas próprias sociedades, estavam geralmente estagnadas e carentes de renovação criativa”.

objetivo a ascensão das pessoas a “white, educated, upper-middle-class ideals”⁵, tampouco “elevar” o nível da programação com objetivo de escapar da cultura de massa. A autora nem mesmo defende as idéias “anti-televisão”, que se poderia livremente associar a autores como Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1997). A radiodifusão pública, segundo sua ótica, deve, por outro lado, prover aos indivíduos a mediação do ambiente de cultura popular no qual eles vivem, lidando com objetivos pragmáticos não-comerciais que são debilitados pelas forças do mercado, tais como a representação equânime, a responsabilidade ética, a diversidade e as oportunidades para o acesso e a participação populares (OUELLETTE, 2002, p. 220).

Situar a radiodifusão como serviço público, como é o caso da Constituição Brasileira (que ratificou os dispositivos pertinentes instituídos em 1967), medida bastante controvertida, sob a ótica de alguns especialistas da área do Direito Administrativo, acarreta um conjunto de conseqüências para a organização do setor. A opção por essa classificação implicaria no cumprimento da concessão prioritária do uso do espectro aos setores estatal e público, em lugar da iniciativa privada, “pois em relação aos mesmos existem maiores exigências em favor dos interesses públicos e das obrigações constitucionais” (SCORSIM, 2007).

Enfim, a atribuição prioritária de freqüências justifica-se em razão da prestação do serviço público. Este, é importante destacar, não se limita à correção das falhas estruturais e (ou) conjunturais do sistema de radiodifusão privado (mercado de televisão). A sua função consiste em atuar mesmo quando o sistema comercial, hipoteticamente, funciona bem. Vale dizer, a existência do regime de serviço público de televisão não está atrelada às falhas do mercado (um paradigma liberal); ao contrário, sua causa originária encontra-se em razões que o transcendem, alcançando bens não-econômicos que necessitam de difusão perante o público em geral, daí a exigência do desempenho da função estatal de distribuição dos bens, por exemplo, culturais. (...) Os serviços públicos consistem em importante mecanismo de garantia dos direitos fundamentais (SCORSIM, 2007).

Entretanto – e aqui é demonstrada a inconsistência jurídica brasileira no campo da comunicação social – o setor privado goza da prerrogativa de controlar boa parte do mercado, tendo propósitos característicos de atividade econômica, o que colocaria o setor no âmbito das relações econômicas, em lugar do serviço público.

Ericson Scorsim defende, portanto, a tese de que a concessão dos serviços de radiodifusão tem servido aos interesses dos concessionários privados e seus propósitos lucrativos, ficando em segundo plano o interesse público: “A concessão e o respectivo regime de serviço público contribuíram muito mais à formação de reservas de mercado e à

⁵ Tradução própria: “ideais típicos de brancos, altamente educados e de classe média-alta”.

concentração de poder econômico do que aos interesses dos usuários dos respectivos serviços” (SCORSIM, 2008).

O autor mantém a defesa da permanência do serviço público no âmbito das emissoras estatais e privadas e seu caráter prioritário. Contudo, a alteração do regime das emissoras privadas dependeria, conforme Scorsim, de sua submissão a uma autoridade reguladora:

Como consequência deste modelo inovador, devemos repensar a imposição de horários mínimos para a programação nacional e local, a gratuidade, a prestação de serviços paralelos à radiodifusão, a limitação da publicidade comercial e as restrições às tele-vendas, o horário político, a compra e venda de emissoras de tevê, entre outras questões (SCORSIM, 2008).

Scorsim enfatiza, então, a necessidade do estabelecimento de regras que sejam favoráveis à liberdade e, ao mesmo tempo, compatíveis com a responsabilidade dos meios de comunicação (SCORSIM, 2008).

1.1.2 Interesse público na Radiodifusão

O conceito de interesse público, embora vago e, por vezes, excessivamente teórico, é útil na regulação e análise da radiodifusão em sistemas nacionais que adotam o modelo de concessões públicas, o *trusteeship model*, como o caso norte-americano e, segundo certa perspectiva (SANTOS; SILVEIRA, 2007), o brasileiro. Apesar do interesse público ser descrito de diversas formas, conforme abordagens do ponto de vista governamental, social ou do negócio, para os radiodifusores tem significado especial:

After all, if broadcasting is public communication, it must serve the interests of listeners and viewers. Otherwise it is not serving the public interest. In other words, the obligation of public interest for the broadcaster is driven primarily by what interests the public⁶ (POWEL; GAIR, 1988, p. 1).

Sob essa perspectiva, portanto, embora elusivo, o termo interesse público é pleno de valores, pois funciona como guia de princípios elaborado a partir das necessidades específicas da comunidade, e sua formalização nos conjuntos regulatórios serve para traduzir essa vagueza em formas concretas de contribuição para o bem-estar da comunidade através da

⁶ Tradução própria: “No fim das contas, se a radiodifusão é comunicação pública, ela deve servir os interesses dos ouvintes e telespectadores. Caso contrário, não se está servindo o interesse público. Em outras palavras, a obrigação de interesse público para o radiodifusor é impulsionada principalmente por aquilo que interessa ao público”.

radiodifusão (POWEL; GAIR, 1988, p. 3). Sua identificação é mais simples a partir da contraposição com aquilo que é contrário ao interesse público (idem, p. 3).

Gerhard Colm, tencionando explorar os fundamentos teóricos do estudo do interesse público, afirma que a utilidade do termo reside, em parte, na sua resistência a uma definição precisa. O autor apresenta quatro perspectivas de análise que corroboram com essa afirmação: a meta-sociológica, a sociológica, a judicial e a econômica (COLM, 1967).

A perspectiva meta-sociológica considera que “Mesmo numa sociedade de valôres (sic) supremos grandemente divergentes, há uma considerável base comum nos objetivos imediatos” (p. 127). Estes consistem no tipo de objetivo que constitui valores intermediários, como saúde, educação, independência política, com os quais pessoas com valores supremos diversos podem, ainda assim, concordar. O interesse público, destarte,

é a hipótese vital de uma sociedade pluralística – capacitando as pessoas de diferentes religiões, diferentes convicções filosóficas ou diferentes sistemas de valor subscientes a ter uma base comum para a promoção de seus vários valôres supremos. Sem essa base comum, representando mais do que uma coincidência acidental de interêsses (sic) individuais, uma democracia pluralística não poderia existir (COLM, 1967, p. 127).

A segunda perspectiva, a sociológica, considera que em cada indivíduo, ou grupo de indivíduos, subsiste uma noção de interesse público influenciada fortemente pelos interesses pessoais.

Assim, a mistura de interêsses pessoais e de interêsses (sic) gerais difere em vários grupos e indivíduos, mas surge dessas ênfases variadas um consenso quanto ao que constitui o interesse público dentro da estrutura de referência da sociedade e da cultura particulares (COLM, 1967, p. 128).

Nesse momento é que o processo político demonstra sua importância, pois é a democracia que impede que o interesse público seja determinado de forma ditatorial:

Eis por que o conteúdo do interesse público ou o bem-estar geral não pode ser determinado por algum sistema eleitoral melhorado ou mesmo por alguma espécie de amostragem eleitoral Gallup, como tem sido proposto. É através do *debate* político, do voto e da influência de grupos de pressão que o interesse público evolui como uma série de objetivos concretos a ser perseguidos por uma política real (COLM, 1967, p. 128, destacado no original).

Sob a terceira perspectiva, que Colm denomina grau judicial, apresenta-se o interesse público como justificção do controle estatal sobre os negócios privados ressaltando que os interesses particulares, em caso de conflito, são subordinados ao interesse público. A interpretação fluída e instável do interesse público permite, todavia, que a interpretação

judicial “acompanhe o ritmo dos desenvolvimentos reais no conteúdo do conceito” (COLM, 1967, p. 130).

Colm apresenta, então, a perspectiva econômica, sob a qual o autor afirma que o governo, reconhecido como sustentáculo do interesse público, vem se preocupando afirmativamente com certos conceitos funcionais.

Quando o conceito inevitavelmente vago do interesse público é traduzido em objetivos específicos a ser realizados (sic) até um determinado ponto e dentro de um tempo específico, proponho a falar de *metas*. Essas metas nos dão uma medida padrão segundo a qual os resultados de atividades privadas e públicas podem ser avaliados, e que pode ser de utilidade na formulação de programas de política pública – pois um programa estabelece uma meta e também os meios pelos quais ela será perseguida dentro de um determinado período de tempo (COLM, 1967, p. 130, destacado no original).

Os orçamentos econômicos seriam o instrumento para a avaliação da perseverança das metas governamentais, representando, dessa forma, “uma expressão quantificada do interesse público” (COLM, 1967, p. 131). Mais do que refletir a interpretação dos agentes governamentais do conceito, os orçamentos podem também

refletir a interpretação do interesse público nos pareceres dos mais altos funcionários eleitos nos ramos executivo e legislativo. Podem servir de base para um debate público para se verificar até que ponto reina um acordo do interesse público. Uma vez confirmados, podem prover uma estrutura de referência para a formulação das políticas governamentais. Assim, através dos orçamentos econômicos nacionais, o vago conceito do interesse público (sic) pode ser transformado num instrumento de operação (COLM, 1967, p. 131).

Apenas os orçamentos, conclui o autor, não são suficientes para emitir juízos sobre o interesse público, que permanece devidamente “vago” e “impalpável”, tampouco a respeito da consideração sobre quais atividades “devem ser perseguidas por operações privadas e que atividades devem ser perseguidas por operações públicas” (p. 133).

Quando se trata da radiodifusão, a resposta para essa última consideração de Colm depende exclusivamente do modelo de organização nacional do sistema analisado. Tomando como referência os defensores do modelo de concessão ligados intimamente ao conceito de interesse público dos serviços de radiodifusão, tem-se uma perspectiva liberal de auto-organização do mercado, onde a iniciativa privada é considerada plenamente capaz de atuar na programação das rádios e televisões para o interesse público.

Percebe-se assim, a adequação do conceito de interesse público ao modelo Fiduciário Público de radiodifusão, ou *trusteeship model*, consagrado pelos EUA. Essa aproximação conceitual é demonstrada pela afirmação de Powel e Gair:

Only by following the dictates of the listening and viewing public can the broadcaster survive economically because for broadcaster, like print Publisher, the U.S. marketplace of ideas functions first as a marketplace where consumer choice remains the major force⁷ (POWEL; GAIR, 1988, p. 1-2).

Além disso, segundo Powel e Gair, o conceito de interesse público na radiodifusão não reside no vácuo, pois funciona como parte integrante do mercado e da comunidade, operando em um ambiente competitivo. Além disso, as tensões entre o “público” e o “privado” continuarão a existir enquanto o sistema de radiodifusão norte-americano permanecer predominantemente comercial, onde a sobrevivência como empresa depende do lucro e onde o anunciante, responsável pela manutenção financeira, tem como principal interesse a abrangência da mensagem que pretende divulgar (POWEL; GAIR, 1988, p. 3).

Há, entretanto, opiniões divergentes nesse aspecto. Conforme a perspectiva de Zaragoza *et al.*, a concessão de emissoras de rádio e televisão nos EUA sempre esteve condicionada à comprovação de que a concessionária estivesse disposta a, mais do que defender interesses privados ou buscar lucros, servir ao interesse público (ZARAGOZA *et al.*, 1988, p. 28).

Este foi, conforme os autores, o empenho da *Federal Communications Commission* (FCC), que esperava que os radiodifusores cumprissem algumas obrigações de interesse público, apresentadas no seu livro azul, intitulado *Public Service Responsibility of Broadcasting Licensees*, de 1946. O livro azul sugere quatro categorias merecedoras de atenção especial: 1) programação local e nacional mantida com bases não-comerciais; 2) programação local ao vivo; 3) programação dedicada à discussão de questões públicas; 4) publicidade distribuída ao longo do tempo (ZARAGOZA *et al.*, 1988, p. 29). O principal mecanismo de garantia do interesse público foi o sistema regulatório da radiodifusão norte-americana, até que, em 1981, a FCC passou a conduzir uma política regulatória com uma abordagem mercadológica da radiodifusão, conforme afirma Zaragoza *et al.* (1988 p. 30). Os autores traçam um paralelo entre o momento anterior e o atual *Marketplace Approach to Broadcasting*⁸:

⁷ Tradução própria: “Somente seguindo os ditames do público o radiodifusor pode sobreviver economicamente, isso porque para as empresas de radiodifusão, assim como para as editoras, o mercado de idéias norte-americano funciona primordialmente como um ambiente onde a escolha dos consumidores continua a ser a principal força”.

⁸ Tal comparação realizada pelos autores contempla a análise de diversas obras e documentos, tais como: Fowler & Brenner. *A Marketplace Approach to Broadcast Regulation*, 60 *Tex. L. Rev.* 207, 209 (1982); *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 390 (1969); Dennis R. Patrick and Diane L. Silberstein, *Red Lion Has Broadcasters Singing the Blues*, 3 *Communications Lawyer* 4, 17 (1985); e *Senate Committee on Commerce*,

Under the Marketplace Approach, licensees are not viewed as holding a public trust in Exchange for which they must perform certain prescribed duties. Rather, they are “marketplace participants”. Under this approach “market forces rather than FCC judgments on program service... determine where the public interest lies in broadcasting”. While under the Trusteeship Model, the right of the public to be informed is paramount, under the Marketplace Approach, the right of broadcaster to speak predominates. In the case of former, the broadcast medium is part of the public domain; in the case of the latter, this is not necessarily so. Moreover, whereas the Trusteeship Model presumes scarcity of spectrum space, the Marketplace Approach finds scarcity both irrelevant to First Amendment analysis and, in fact, nonexistent. The Marketplace Approach, therefore, seeks full First Amendment protection for the broadcasting media⁹ (ZARAGOZA *et al.*, 1988, p. 30).

Ao ver na radiodifusão mais um setor de produção econômica, transformam-se as relações anteriormente estabelecidas entre o público (cidadão) e o radiodifusor. Na competição pelo lucro, o objetivo passa a ser a provisão das necessidades dos consumidores: “He is ‘led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention’ but which, in the course of ‘pursuing this own interest... frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it’”¹⁰ (SMITH, 1937 *apud* ZARAGOZA *et al.*, 1988, p. 30).

A noção norte-americana de interesse público pode resultar em uma visão muito estreita do papel da radiodifusão. As empresas de radiodifusão podem afirmar sua observância ao interesse público, por exemplo, nos serviços prestados voluntariamente pelas emissoras à comunidade.

Serving the public interest is more than a mandate handed down by Congress. It is a self-imposed credo by which successful broadcasters operate their stations. It is the touchstone of American broadcasting. Serving the public interest takes many forms at radio and television stations across the country. It is the statewide telethon-radiothon sponsored by West Virginia stations in 1985 to raise \$9000,000 for victims of a flood that ravaged the state. It is the live, prime-time debates, sponsored during the 1986 elections by WJLA-TV in Washington, D.C., between Maryland senatorial candidates who fielded questions from a panel of three area political

Science, and Transportation: Print and Electronic Media: The Case for First Amendment Parity, S. Print 98-50, 98th Cong., 1st Sess. 56-69 (1983).

⁹ Tradução própria: “Sob a Abordagem Mercadológica, os licenciados não são vistos como detentores da confiança pública em troca do desempenho de certos deveres prescritos. Pelo contrário, eles são ‘participantes do mercado’. Nesta abordagem, ‘as forças do mercado – mais do que as decisões da FCC relativas à programação... – determinam onde reside o interesse público na radiodifusão’. Enquanto sob o Modelo Fiduciário Público o direito do público a ser informado é primordial, sob a Abordagem Mercadológica o direito de fala do radiodifusor predomina. No primeiro caso, o meio de transmissão faz parte do domínio público; no segundo caso, não é necessariamente assim. Além disso, lembrando que o Modelo Fiduciário Público pressupõe escassez no espectro, a Abordagem Mercadológica considera a escassez irrelevante para a análise da Primeira Emenda, e, de fato, inexistente. A Abordagem Mercadológica, por isso, busca proteção integral Primeira Emenda para a difusão mediática”.

¹⁰ Tradução própria: “Ele [o mercado] é ‘liderado por uma mão invisível a promover um fim que não era parte de sua intenção’, mas que, ao ‘perseguir seu próprio interesse... frequentemente promove o interesse da sociedade mais eficazmente do que quando ele realmente tem a intenção de promover o seu desenvolvimento’”.

reporters. It is the high school football and basketball radio play-by-play coverage provided by WHOP since 1940 in Hopkinsville, Kentucky¹¹ (FRITTS, 1988, p. 53).

Mais importante, entretanto, é enfatizar que servir ao interesse público significa corresponder às necessidades e interesses da comunidade local, contribuindo para a discussão de questões importantes, apresentando uma programação de alta qualidade e incentivando a liberdade de expressão e, especialmente, provendo informações e serviços à comunidade (FRITTS, 1988, p. 53).

A partir dos elementos reunidos nessa retomada dos conceitos de serviço público e interesse público, volta-se à análise de Santos e Silveira a respeito dos modelos de organização do sistema de radiodifusão e à contextualização do modelo híbrido adotado pelo Brasil. Conforme a conclusão dos autores,

A partir desta comparação, que metodologicamente centraliza o ponto de vista no papel do Estado, espera-se que ao se utilizar os termos Serviço Público ou Interesse Público para as Comunicações, não haja sinonímia possível. Se a escolha terminológica é por Interesse Público, fica claro que são as condições, omissas ou expressas, para a cessão do espectro à exploração de negócio privado. Ao se usar o termo Serviço Público, claramente se refere à obrigatoriedade do Estado em garantir um direito aos cidadãos que representa, seja direta ou indiretamente (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 78-79).

Apesar disso, é possível perceber, a partir da discussão acima exposta, certa identificação do sistema de radiodifusão brasileiro tanto com aspectos do serviço público quanto do modelo de interesse público. Santos e Silveira (2007, p. 78) também identificaram essas coincidências e reconhecem que a radiodifusão brasileira agrega características de ambas as propostas – do modelo fiduciário público e do modelo de serviço público (de acesso universal) –, o que os leva a sugerir como *insight* de pesquisas futuras a hipótese de que o Brasil teria adotado uma proposta que se coloca “no meio do caminho” entre o modelo norte-americano e o modelo britânico de radiodifusão.

¹¹ Tradução própria: “Servir o interesse público é mais do que uma obrigação decretada pelo Congresso. É uma crença auto-imposta por meio da qual radiodifusores bem sucedidos operam suas emissoras. É a pedra fundamental da radiodifusão americana. Servir o interesse público assume muitas formas nas estações de rádio e televisão espalhadas por todo o país. Consiste no teleton e no radiothon estaduais - patrocinados por estações do Oeste da Virgínia em 1985 para arrecadar US \$ 9000.000 para vítimas de inundações que assolaram o estado. São os debates no horário nobre patrocinados pela WJLA-TV, em 1986, durante a eleição, em Washington, DC, entre candidatos ao Senado por Maryland, que responderam a um painel de perguntas de três repórteres da área de política. É a cobertura narrada pelo rádio lance a lance do futebol e do basquete realizada pelo WHOP desde 1940, em Hopkinsville, Kentucky”.

Para um entendimento um pouco melhor de como essas escolhas se deram e qual é o panorama de radiodifusão pública derivado das políticas de comunicação social aplicadas no Brasil, o tópico seguinte tem por objetivo contextualizar historicamente o estabelecimento daquilo que poderia ser considerado o sistema público de radiodifusão nacional.

1.2 ABORDAGEM HISTÓRICA DA RADIODIFUSÃO PÚBLICA NO BRASIL

Embora seja importante a realização de uma periodização histórica da radiodifusão pública no Brasil, semelhante às quais se dedicaram Sérgio Mattos (2000), Sérgio Capparelli (1980) e Valério Brittos (2000), para a televisão, e Graça Rosseto (2008) para a cabodifusão, por exemplo, este tópico não tem a pretensão de fazer o mesmo com a radiodifusão pública, dado o pequeno espaço que aqui se reserva para este resgate. A intenção deste ponto é realizar uma contextualização histórica da radiodifusão pública, de forma que se compreenda as bases sobre as quais o modelo está fundado.

O modelo de radiodifusão pública que se discute atualmente é fundado nas primeiras tentativas de estabelecimento de emissoras educativas de rádio, fenômeno que aconteceu em diversos países¹² (WITHERSPOON; KOVITZ, 2000; HEARST, 1992; VIZCAINO GUTIERREZ, 1992) e que, no Brasil, teve como ponto de partida a iniciativa visionária de Edgar Roquette-Pinto. O antropólogo criou a primeira emissora nacional de rádio, em 1923, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, que foi, conforme seu Estatuto, “fundada com fins exclusivamente científicos, técnicos, artísticos e de pura educação popular” não se envolvendo em “nenhum assunto de natureza profissional, industrial, comercial ou política” (MILANEZ, 2007, p. 18-19). Naquele ano, o serviço de radiodifusão (até então proibido aos cidadãos) foi oficialmente autorizado para fins educativos, pelo Presidente Arthur Bernardes. A Rádio Sociedade era mantida financeiramente a partir da colaboração dos sócios fundadores, na maioria, integrantes da Academia Brasileira de Ciências, que também se envolviam diretamente nas decisões editoriais, com o objetivo de assegurar que a emissora constituísse “a grande obra de educação e de vulgarização científica” (MILANEZ, 2007).

¹² No caso da Grã-Bretanha, por exemplo, esses objetivos já eram mais alargados, abarcando a educação, a informação e o entretenimento, pois lá o modelo público foi a base para todo o sistema de radiodifusão.

A partir de 1931, uma série de decretos¹³, aprovados pelo Presidente Getúlio Vargas, prescreveram o aumento da potência dos transmissores e autorizaram a veiculação de publicidade na programação. O impacto financeiro da regulamentação que se iniciava foi determinante para a continuidade da proposta da Rádio Sociedade. Pressionados com o aumento dos custos e se recusando a subverter os princípios que levaram à fundação da emissora, Roquette-Pinto e os demais associados foram obrigados a dissolver a Rádio Sociedade, efetuando a doação da emissora e seu patrimônio ao Ministério da Educação e Cultura, criando-se, assim, em 1936, a Rádio MEC.

Se, por um lado, a atração de anunciantes às demais emissoras comerciais que surgiram no período favoreceu a popularização do rádio, por outro, as agitações políticas do período levaram o governo a criar mecanismos de controle e censura aos meios eletrônicos de comunicação de massa, já que o rádio poderia representar um importante instrumento de poder político. A prática política brasileira, caracterizada pela “forte intervenção do Estado nas estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas da sociedade”, cristalizou-se durante o Estado Novo (1937-1945), passando a exaltar o poder e a onipresença do estado. Tais visões nacionalistas e estatistas seriam questionadas apenas a partir dos anos 60, quando se dá o processo de modernização capitalista no país e “a conseqüente internacionalização do mercado interno, inclusive cultural” (JAMBEIRO, 2002, p. 39-40).

Os decretos outorgados no primeiro governo de Getúlio Vargas instituíram os princípios que, segundo Jambeiro, têm norteado a regulamentação da radiodifusão brasileira: 1) Reserva da atividade para brasileiros; 2) Conceituação da radiodifusão como serviço de interesse público, a ser utilizado com finalidades educacionais; 3) Centralização do processo decisório e do controle da atividade no poder executivo; 4) Exploração predominantemente privada da indústria (JAMBEIRO, 2002, p. 41). Mecanismos regulatórios designavam a exploração do espectro eletromagnético um privilégio do estado, que teria a incumbência de utilizá-lo para o bem público, concedendo, por sua vez, canais aos interessados em estabelecer emissoras comerciais que, embora gozassem desse privilégio, eram mantidos sob controle e vigilância do poder estatal. É o modelo de gestão do espectro eletromagnético internacionalmente conhecido como *trusteeship model* (ou fiduciário público), consagrado pelos Estados Unidos, no qual o estado concede a exploração comercial do espectro por tempo determinado e sob condições específicas (JAMBEIRO, 2002, p. 47-48).

¹³ Decretos 20.047 e 21.111, de 1931 e 1932, respectivamente.

Entre os anos 30 e os anos 50, período que contempla a instalação da televisão no país, portanto, definiu-se a natureza do modelo de negócio da radiodifusão brasileira orientado de maneira tal que o estado se estabeleceu, ao longo da história, como proprietário, produtor, e regulador do setor denominado, genericamente, de comunicações (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 52). Conforme afirma Jambeiro,

Ao entrar nos anos 50 o rádio já havia consolidado o padrão industrial que até hoje predomina na radiodifusão brasileira, ao qual então se integrou a televisão. Um padrão que se caracteriza por busca de audiência de massa; predominância de entretenimento sobre programas educacionais e culturais; controle privado sob fiscalização governamental; e economia baseada na publicidade (JAMBEIRO, 2002, p. 51).

Enquanto o rádio foi operado no país, em seus primórdios, como instrumento cultural, educacional e de entretenimento – embora transformado, posteriormente, em um meio de comunicação de massa comercial –, a televisão surgiu no Brasil com fins comerciais e tendo como exemplo o modelo norte-americano de exploração dos meios de comunicação de massa¹⁴ (JAMBEIRO, 2002, p. 41).

Houve, contudo, iniciativas diversas da exploração comercial da radiodifusão. Com a doação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, Roquette-Pinto não se afastou do cenário da radiodifusão educativa. Pelo contrário, depois de sair da Direção da Rádio MEC, em 1947, Roquette-Pinto passou a se dedicar ao empreendimento da televisão educativa. Em 1952, formou, juntamente com seu discípulo Fernando Tude de Souza, o engenheiro José Oliveira Reis e o General Lauro de Medeiros, a Comissão Técnica de Televisão (CTT) para estudar a implantação da televisão educativa no Brasil. Nesse mesmo ano, Getúlio Vargas concedeu a outorga de canais educativos para instituições sediadas no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e entre elas estava o grupo liderado por Roquette-Pinto, que obteve a concessão do canal 2 (outorgado à Prefeitura do Distrito Federal)¹⁵ (MILANEZ, 2007b).

O empreendimento de Roquette-Pinto não teve continuidade em razão de disputas políticas no governo do Rio de Janeiro, embora o plano da CTT estivesse pronto¹⁶, a

¹⁴ À medida que a televisão passou a ser vista como veículo de mensagens publicitárias, foi necessária também a transmissão de programas que abrangessem uma gama maior do público consumidor. Isso alterou o apelo do rádio, que inicialmente visava camadas mais abastadas da sociedade, embora tenha sido o caminho natural da televisão, considerando os interesses dos responsáveis por esse processo (JAMBEIRO, 2002, p. 52).

¹⁵ Decreto Presidencial n. 30.832, de 10 de maio de 1952.

¹⁶ Conforme Tude de Souza afirmou em uma reportagem da revista *Publicidade e Negócios*, publicada em 1960, “O projeto elaborado pela CTT presidida por Roquette-Pinto, e que foi abandonado pela PDF [Prefeitura do Distrito Federal] nos escritórios da Dumont de Nova Jersey [empresa contratada para instalação técnica da emissora educativa], segundo informações de técnicos da referida firma, serviu de base para a organização de diversas estações de TV em vários países. Existe até um livro-texto de televisão nos Estados Unidos que

construção dos estúdios estivesse em andamento e um montante considerável houvesse sido investido em equipamentos importados. Na sequência, o Presidente Juscelino Kubitschek promoveu uma redistribuição dos canais concedidos às emissoras de televisão e o projeto da televisão educativa no Rio de Janeiro só foi retomado em 1973, quando o canal 2 foi outorgado à Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FCBTVE) (MILANEZ, 2007b).

É importante ressaltar que, durante esse período, todos os atos governamentais asseguravam que a radiodifusão fosse concebida como “serviço de interesse nacional, com caráter educativo” (JAMBEIRO, 2002, p. 55). Até 1960, embora completamente desobedecido, o decreto 21.111, de 1932, continuava vigendo, sendo o dispositivo que atribuía finalidades educativas à radiodifusão sempre revalidado nos atos regulatórios que lhe sucederam (JAMBEIRO, 2002, p. 59).

A partir do governo de Kubitschek aconteceu a separação entre as emissoras de radiodifusão e suas finalidades educativas. É publicado, então, o decreto que instituiu a Campanha de Radiodifusão Educativa¹⁷, que tinha, entre outros propósitos, “promover a irradiação de programas científicos, literários e artísticos, de caráter educativo”. Na prática, essa ação liberava as emissoras da obrigação de produzir programas educativos com recursos próprios e, com isso, “A finalidade educativa passava então a ser conceituada como uma possibilidade parcial e não como uma obrigatoriedade total” (JAMBEIRO, 2002, p. 59). Outra observação importante para o futuro da radiodifusão não-comercial é feita pelo autor ao afirmar que, a partir daquele momento,

A convivência de emissoras públicas e privadas no mercado publicitário, que funcionou normalmente durante toda a era do rádio, foi rompida através da proibição das primeiras veicularem anúncios e aceitarem patrocínios. As emissoras privadas passaram, portanto, a serem absolutas na disputa das contas publicitárias destinadas ao rádio e à televisão (JAMBEIRO, 2002, p. 73).

Esse foi o primeiro passo para o que, em 1967, houvesse a criação do Código Nacional de Telecomunicações, que instituiu duas empresas de radiodifusão sob os auspícios do Governo Federal: o sistema Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) e a Fundação Roquette Pinto TV Educativa. Além disso, a Lei 5.198, aprovada pelo Congresso em 3 de janeiro daquele ano, estabeleceu o Centro Brasileiro de TV Educativa, sob controle do

apresenta como modelo o projeto de uma estação de TV na municipalidade do Rio de Janeiro. Também a Universidade de São Francisco (Califórnia) montou sua telemissora baseada no projeto brasileiro da Comissão Técnica de Televisão” (MILANEZ, 2007b).

¹⁷ Decreto 49.259, de 17/11/60.

Ministério da Educação, como produtor, comprador e distribuidor de programas para as transmissões educativas que seriam realizadas pelas novas emissoras criadas com tais propósitos (JAMBEIRO, 2002, p. 84-85).

O sistema Radiobrás coordenava as estações de rádio e TV de propriedade direta do Governo Federal, subordinado primeiramente ao Ministério das Comunicações, em seguida, ao Ministério da Justiça, e, posteriormente, ao Gabinete do Presidente da República e tinha como principal missão dar visibilidade aos atos governamentais, além de criar, operar e explorar sua própria rede de estações retransmissoras, produzir e transmitir programas jornalísticos e de entretenimento e difundir a programação educativa produzida por outras emissoras de propriedade do estado. Sua atuação, entretanto, estava limitada a regiões que estivessem fora da área geográfica de atuação das empresas comerciais, embora fossem consideradas regiões estrategicamente importantes para a unidade nacional (JAMBEIRO, 2002, p. 64).

A Fundação Roquette Pinto coordenava o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINRED)¹⁸, e tinha a finalidade de produzir, contratar e distribuir materiais audiovisuais. Tinha, também, a responsabilidade de avaliar e emitir pareceres referentes a solicitações de licenças para radiodifusão não-comercial e a coordenar e executar, livre de encargos, atividades relacionadas a transmissão de programas educativos por estações comerciais. Além disso, à Fundação Roquette Pinto foi permitida a operação direta de alguns canais de radiodifusão e retransmissão (JAMBEIRO, 2002, p. 64-65).

Enquanto o Código previa a captação de recursos através da comercialização de espaços publicitários e de recebimento de patrocínios para o Sistema Radiobrás, que coordenava estações de rádio e televisão de propriedade direta do Governo Federal, à Fundação Roquette Pinto essa possibilidade foi negada, sendo a TV Educativa, uma entidade sem fins lucrativos, impossibilitada de perseguir objetivos comerciais (JAMBEIRO, 2002).

Ao longo das décadas de 70 e 80 as emissoras educativas geridas pelo Governo Federal e também as concedidas aos estados lidaram com uma realidade pouco favorável, ora instrumentalizada pelos governos ora abandonadas à sua própria sorte. Esta situação poderia ter sido alterada no momento em que a radiodifusão foi debatida durante a elaboração da

¹⁸ “O SINRED é um projeto com a missão de integrar todas as estações educativas de rádio e TV no Brasil. Neste papel, além de produzir, contratar e distribuir material audiovisual de propostas educativas, ela [a Fundação Roquette Pinto] tem como objetivos: a troca de experiências, tecnologias, equipamentos e programas; a racionalização do uso de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos; e a promoção da descentralização e regionalização dos programas” (JAMBEIRO, 2002, p. 65).

Constituição Federal de 1988. Não houve, entretanto, mudanças estruturais e, segundo Jambeiro (2002, p. 141), conjunturalmente, houve uma regressão. Isso se deu, principalmente, em virtude dos atores que conduziram as políticas de comunicação pós-ditadura, notoriamente vinculados ao antigo regime e defensores de interesses particulares no âmbito das concessões de radiodifusão¹⁹.

A redação final do Artigo 223 da Constituição Federal reflete a acomodação dos diversos interesses presentes nos debates realizados pela Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação²⁰. O princípio da *complementaridade* dos serviços de radiodifusão – privado, público e estatal – tinha o objetivo de abranger as diversas possibilidades de organização do sistema (MOTA, 1992)²¹.

O mérito das discussões e da tentativa de, como aponta Leal Filho, esboçar-se, pela primeira vez na Carta Magna brasileira, “o tripé sobre o qual deveria funcionar a televisão brasileira”, é inegável. Seria ingenuidade, entretanto, pensar que a organização do sistema brasileiro de radiodifusão pudesse ser alterada apenas com essa formalidade.

a realidade não apresenta qualquer relação com o texto legal. O Brasil prossegue com um modelo comercial hegemônico, um reduzido serviço de rádio e TV estatal e a solitária experiência pública da Rádio e TV Cultura de São Paulo, sempre às voltas com suas constantes crises (LEAL FILHO, 2007, p. 5).

Com a desintegração do Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa, o SINRED, um grupo criado em 1983 formado por grande parte das emissoras educativas e culturais atuantes no país, reuniu-se em uma assembléia, em outubro de 1998, com o propósito de criar a Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais, a ABEPEC. A intenção era “criar uma certa regularidade de ações para organizar esse panorama carente de

¹⁹ “De fato, a Nova República tornou praticamente impossível reais alterações na regulamentação da TV ao empossar José Sarney na Presidência da República, e Antonio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, e a manter Rômulo Villar Furtado como Secretário Geral desse Ministério. Os novos Presidente e Ministro eram notórios e históricos beneficiários do regime militar, inclusive quanto à concessão de canais de rádio e TV; o poderoso Secretário Geral, por sua vez, tinha em sua esposa, a deputada federal Rita Furtado uma grande empresária de rádio e televisão, e havia exercido a mesma função, nos três últimos governos militares, por onze anos seguidos” (JAMBEIRO, 2002, p. 141).

²⁰ “As subcomissões se caracterizaram como o espaço da Constituinte onde as diversas propostas da sociedade civil e do Estado foram apresentadas e discutidas pela sociedade política. Esta etapa distinguiu-se das demais exatamente pela participação na Constituinte dos agentes externos à mesma” (PINHEIRO *apud* MOTA, 1992).

²¹ Considera-se aqui ser importante contextualizar os dilemas em que se viram imersos os parlamentares que discutiam as propostas apresentadas à Subcomissão de Ciência Tecnologia e Comunicação. Havia reservas quanto ao papel a ser atribuído ao estado. Se, por um lado, os setores empresariais, e os parlamentares que representavam seus interesses, esperavam uma abertura de mercado e o enfraquecimento do poder estatal na regulação da radiodifusão, por outro, as forças à esquerda, ainda traumatizadas por duas décadas de governo ditatorial, tampouco viam no estado um legítimo representante dos interesses da sociedade. Assim, o estado, desacreditado, foi tomado como inimigo por todos os envolvidos no debate da comunicação social durante a Constituinte.

legislação e regulação para as outorgas públicas, numa dimensão atualizada e moderna” (CARMONA, 2006), congregar as emissoras em torno de “uma entidade que lhes desse força e visibilidade” (CARRATO, 2005, p. 4) e constituir uma rede com uma proposta “de mostrar a riqueza da diversidade e pluralidade cultural do País, preservando as raízes, tradições e as particularidades dos habitantes de cada um dos estados onde a ABEPEC está presente”²². A rede foi então constituída em 1999 sob a alcunha de Rede Pública de Televisão (RPTV) e estabeleceu uma grade comum de conteúdo “em que as emissoras associadas transmitem, em tempo real, uma programação de alto nível, para todo o território nacional”. Carrato salienta que “na prática, a ABEPEC quebrou dois tabus: o do isolamento das TVs educativas e culturais e o da não permissão de patrocínios e de apoios culturais em emissoras não comerciais” (CARRATO, 2005, p. 5).

Desde sua criação, a partir da iniciativa de buscar a sustentabilidade do sistema público, a ABEPEC vem defendendo explicitamente o financiamento das emissoras com “verbas públicas federais, estaduais e municipais, pela contribuição espontânea e direta dos telespectadores e da iniciativa pública e privada, pela venda de produtos, subprodutos e serviços de televisão por meio de apoio” (SCALOPPE, 2003, p. 4).

A medida foi polêmica, por isso, antes mesmo de colocar em prática a comercialização de seus produtos, a RPTV elaborou uma carta de princípios éticos, de forma que todas as associadas estivessem orientadas a emergir em um mercado altamente competitivo, porém sem esquecer do caráter público das emissoras educativas e culturais (SCALOPPE, 2003, p. 4-5).

A disposição da ABEPEC em atuar na defesa da radiodifusão pública se mantém desde então, de forma que ela foi uma das principais entidades a participarem da elaboração das propostas de políticas públicas a partir das discussões do I Fórum Nacional de TVs públicas, em 2007.

Recentemente, aconteceu uma mobilização de setores da sociedade e entidades não-governamentais – como a ABEPEC – que, respaldadas pelo Governo Federal, passaram a debater a situação atual das emissoras públicas de televisão, discutir suas funções e elaborar planos de ação para a melhoria das condições de funcionamento das empresas. O I Fórum Nacional de TVs Públicas criou um ambiente favorável ao lançamento de alguns desafios e de sugestões de saídas para problemas históricos da radiodifusão pública brasileira, como aponta Beth Carmona, então presidente da TVE Brasil:

²² Informações do site da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais – ABEPEC. Disponível em: <<http://www.abepec.com.br/entidade/conheca.html>>. Acesso em 02/08/2008.

O advento da digitalização permite colocar em pauta, mais uma vez, o papel da TV pública no Brasil. Precisamos definir com clareza os direitos e os deveres das TVs públicas nesse novo cenário. Construir um projeto único de TV pública para o país, que fomente a produção nacional, avalie os conteúdos, garanta a difusão por todo o território nacional, contribuindo assim para a inclusão social e a democratização da comunicação. Para que tudo isso se consolide, é urgente e necessário o estabelecimento de políticas públicas cuidadosas e conscientes, resultado da mais ampla discussão, como a proposta neste Fórum [Nacional de TVs Públicas], para que todos os atores se sintam representados e a TV Pública possa cumprir plenamente a sua missão (CARMONA, 2006, p. 21).

Após a realização do Fórum, o Poder Executivo Federal propôs a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, a partir da fusão das empresas de radiodifusão controladas pela União, apresentando como justificativa o propósito de estabelecer, enfim um sistema nacional de radiodifusão pública. A EBC passou a operar as emissoras da Radiobrás e da Fundação Roquette Pinto (que desde 1995 passou a ser denominada Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto - ACERP) no fim do ano de 2007. Essa proposta suscitou polêmicas, envolvendo parlamentares, atores da sociedade e imprensa, e trouxe novamente à tona a discussão da radiodifusão pública, seus problemas e perspectivas.

Retomando a proposta de definição do campo da radiodifusão a partir da investigação do papel do estado nos diferentes modos de organização dos sistemas nacionais de radiodifusão, percebeu-se que as decisões políticas governamentais na área são fundamentadas, manifestamente ou não, em dois conceitos-chave: serviço público de radiodifusão e interesse público.

O serviço público de radiodifusão parte do pressuposto que a radiodifusão é uma área estratégica que apenas o estado, atuando de forma direta ou indireta, pode controlar. Esse controle teria como fim assegurar o acesso universal, a correta distribuição do espectro eletromagnético e a manutenção da unidade nacional. Além disso, a constituição do serviço público de radiodifusão visa também garantir que a radiodifusão desempenhe um papel democrático de formação da cidadania.

Já a perspectiva do atendimento ao interesse público através da radiodifusão tem um cunho liberal – embora dependa também de mecanismos regulatórios – em que é necessária a pulverização das fontes de informação, criando um mercado competitivo de idéias. Adicionalmente, nesse modelo, o público tem um perfil próximo ao do consumidor, que deve ser atendido em seus interesses, ou buscará os serviços de outro fornecedor.

Sendo assim, é possível perceber como o sistema de radiodifusão brasileiro se posicionou de forma híbrida, tomando aspectos do modelo fiduciário público, na concessão dos canais a empresas com fins comerciais, embora mantenha vigentes dispositivos que classificam a radiodifusão como serviço público, que afirmam os propósitos educativos (claramente desrespeitados) de qualquer emissora de rádio ou televisão.

Não é de se surpreender, portanto, que haja tamanha confusão conceitual no que se refere ao sistema público de radiodifusão. Prevista pela Constituição de 1988, a radiodifusão pública não teve regulamentada sua lei, e, como sistema nacional, ainda não se realizou. Ainda assim, a idéia de radiodifusão pública está presente nos discursos das emissoras, de seus dirigentes, de movimentos organizados da sociedade civil e, até mesmo, em recentes iniciativas governamentais.

Cabe, então, conforme os objetivos de uma investigação científica como esta, encontrar os pontos nevrálgicos do que se denomina no Brasil modelo público de radiodifusão para, partindo de uma noção mais delimitada prática e teoricamente, dar seguimento à pesquisa. Neste sentido, o capítulo seguinte dedicará espaço para a sistematização das discussões a respeito da radiodifusão pública.

CAPÍTULO 2

UMA PROPOSTA DE TIPOLOGIA DA RADIODIFUSÃO PÚBLICA

O título de emissora pública de radiodifusão parece estar se tornando uma *griffe* à qual muitas rádios e televisões não-comerciais querem aderir, embora isso não seja resultado de uma visão ancorada em projetos de políticas públicas de comunicação (MOTA, 2004). Apresentar-se como uma emissora pública agrega certo tipo de valor à programação que hoje tem apelo positivo junto a espectadores que buscam informações isentas de interesses políticos ou financeiros, bens culturais não-massificados e entretenimento não-apelativo e, por outro lado, exime as empresas de radiodifusão do ônus de avocar compromissos outros que não o interesse público.

Há, entretanto, poucas certezas quanto à real definição das características que atribuem a propriedade de “pública” a uma emissora de rádio ou televisão. Tanto no âmbito político quanto no âmbito acadêmico é possível identificar desentendimentos e divergências²³ que tornam bastante impreciso qualquer discurso ou pesquisa que não parta de um esclarecimento sobre qual é o conjunto de características tomado como referência para a abordagem do veículo em questão.

Com o intuito de esclarecer pontos a respeito da radiodifusão pública, ambiente em que se insere e razão de existência do objeto deste estudo, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, o capítulo dois se propõe a responder ao seguinte questionamento:

²³ As dúvidas permanecem, inclusive, no âmbito das políticas governamentais, como pôde ser exemplificado na polêmica ocasionada por declarações do Ministro das Comunicações, Hélio Costa, a respeito das intenções do governo de criar um sistema público de comunicação. Ver ZIMMERMANN, Patrícia. Irritado, Hélio Costa diz que governo quer criar TV pública e não estatal. In: Folha Online, 21/03/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90505.shtml>> Acesso em 03/07/2008.

Quais são os elementos a caracterizarem uma emissora pública? Com o intuito de dar conta de tal interrogação, o caminho tomado consiste na definição de quais seriam os elementos a se considerar ao tentar classificar determinada emissora como *emissora pública*, a partir da revisão de literatura.

Fez-se uma opção consciente ao tratar das emissoras não-comerciais educativas e culturais vinculadas aos estados como emissoras públicas por essa ser a denominação que as próprias adotam. O objetivo desde capítulo, entretanto, é problematizar essa alcunha não com o intuito de retirar-lhes da denominação esse adjetivo, mas sim esclarecer os limites entre um modelo e outro e, considerando a complexidade do sistema de radiodifusão de cada país e as próprias diferenças internas, avaliar em que aspectos as emissoras se aproximam ou se distanciam do caráter público que almejam.

Sendo assim, com o objetivo de entender os principais aspectos constituintes da radiodifusão pública, este capítulo estabelece três conjuntos de características considerados fundamentais para a classificação das emissoras em cada um dos modelos previstos constitucionalmente, estatal, privado e público: 1) programação; 2) financiamento; e 3) controle administrativo. Este empreendimento teórico pode fornecer os parâmetros para a avaliação de cada emissora segundo os aspectos elencados e, eventualmente, auxiliar a responder se existem, no sistema de radiodifusão nacional, emissoras as quais se possa denominar públicas.

2.1 PROGRAMAÇÃO

“A imagem da televisão é tributária de um contexto”, afirma Dominique Wolton. A tese do autor a respeito do laço social mantido, hoje, pela televisão é fundada na idéia de que não existem imagens de televisão sem contexto de produção e recepção e essas imagens adquirem dimensão particular ao constituírem o principal instrumento de percepção da grande maioria da população mundial. Por contribuir diretamente para retratar e modificar as representações do mundo e permitir a identificação do público, a programação é uma atividade essencial (WOLTON, 1996, p. 69).

A programação constitui a razão de ser das emissoras de rádio e televisão e é a questão mais debatida quando se propõe a análise da radiodifusão pública. A programação, em última instância, reflete a missão das emissoras e as escolhas realizadas com o propósito

de sua consecução e, nesse percurso, possibilita identificar, ainda, as dificuldades, erros e acertos das decisões administrativas e estratégicas. É interessante, portanto, começar a pensar a programação televisiva e radiofônica a partir da menção daqueles que podem constituir os princípios a guiar as atividades das emissoras.

Marc Raboy realiza este exercício a partir dos elementos enumerados pelo documento *The Public Service Idea in British Broadcasting: Main Principles – Broadcasting Research Unit 1985/1988*, que assim os sumariza: a) acessibilidade geográfica universal; b) apelo universal (em termos de gostos e interesses gerais do público); c) atenção especial às minorias; d) contribuição para o sentimento de comunidade e de identidade nacional; e) afastamento dos interesses particulares; f) financiamento direto e universalidade de contribuição; g) competição pela boa qualidade dos programas e não pelos números de audiência; h) diretrizes que liberam em vez de limitar os produtores de programação (RABOY, 1993, p. 11).

Embora a alguns dos princípios acima enumerados caibam poucos questionamentos sobre seu mérito, como a acessibilidade universal, por exemplo, o autor admite que há outros que são problemáticos, a depender da realidade nacional à qual se aplicam. O objetivo de fortalecer a unidade nacional pode ser amplamente divergente, no caso de países que convivem com conflitos étnicos ou onde a questão da territorialidade não foi completamente resolvida (RABOY, 1993, p. 11).

Outro exemplo de concepção em que a programação atua como principal elemento da radiodifusão pública é apresentado por Giuseppe Richeri, ao apreciar a experiência francesa. Embora o sistema francês tenha atravessado um período de crise na década de 1980, como ocorreu em toda a Europa no fim do século XX, as funções a que a emissora TF1 se propunha desempenhar podem ser válidas para reflexão (RICHERI, 1994). Em primeiro lugar, a razão primordial de ser da televisão pública francesa consistia em servir como instrumento de democracia. A segunda função era oferecer apoio à produção audiovisual nacional através da oferta de grande quantidade de horas para exibição exclusiva de produções francesas, incluindo vários gêneros e abarcando produções de diversos produtores, “colaborando así a alcanzar las condiciones de pleno empleo de las profesiones artísticas”²⁴. A terceira função compreendia garantir a qualidade da programação exibida. Em seguida, em quarto lugar, estava a função de se opor à estandardização da programação

²⁴ Tradução própria: “colaborando, assim, para alcançar as condições de pleno emprego de uma carreira artística”.

televisiva, oferecendo uma diversidade real de programas e renovando os gêneros televisivos com o objetivo de enriquecer as possibilidades de escolha dos espectadores. Finalmente, a sexta função consistia no favorecimento e apoio à circulação dos produtos audiovisuais franceses “a través de los medios técnicos (satélites), la venta, las coproducciones y los acuerdos comerciales tanto en el ámbito europeo como en el resto del mundo”²⁵ (AA. VV., 1989 *apud* RICHERI, 1994, p. 53-54).

Após essa consideração a respeito do papel desse primeiro elemento fundamental da radiodifusão, o objetivo deste tópico é pensar a respeito de algumas questões que se impõem quanto à programação das emissoras de radiodifusão pública organizadas principalmente em torno de alguns temas. O intuito é considerar a) o conteúdo exibido, pensando quais são suas características e como ele se relaciona com os propósitos da radiodifusão pública; b) a matriz educacional que, ao longo do tempo, foi transformada ora em projetos de educação à distância, ora em conteúdo cultural amplo; c) os dilemas entre garantir a pluralidade da programação e tornar os programas atraentes para um número maior de espectadores, sem torná-la massificada; e, conseqüentemente, d) pensar se a radiodifusão pública deve complementar a oferta ao espectador ou competir com as emissoras comerciais.

2.1.1 Conteúdos

Se, de acordo com o sublinhado por Raboy, a competição entre emissoras deve se dar por meio da boa qualidade da programação e não pelos números da audiência, cabe enfatizar, assim como o faz o autor, que “A notion such as good programming begs the question: Good, according to whom?”²⁶ (RABOY, 1993, p. 11). A qualidade, entretanto, não pode ser considerada um atributo objetivo, ainda que se possa defini-la como uma característica que satisfaz certos padrões de excelência ancorados em um conjunto de valores ou normas (ROSENGREN *et al.*, *apud* RABOY, 1993, p. 8). Sendo assim, apropriando-se da conclusão de Rosegren *et al.*, o autor afirma: “Quality is not a characteristic. It is a relation between a characteristic and a set of values”²⁷ (ROSENGREN *et al.*, *apud* RABOY, 1993, p. 8).

²⁵ Tradução própria: “através de meios técnicos (por satélite), a venda, co-produções e acordos comerciais, tanto na Europa como no resto do mundo”.

²⁶ Tradução própria: “Uma noção como a boa programação suscita a questão: Boa, de acordo com quem?”.

²⁷ Tradução própria: “A qualidade não é uma característica. É uma relação entre uma característica e um conjunto de valores”.

O atributo de programação de boa qualidade pode ser alcançado assegurando certas condições de produção, como aquelas enumeradas por Beth Carmona: por meio da prática e das discussões entre profissionais; da observação do público; da experimentação de fórmulas; da formação de jovens diretores, programadores e produtores com espírito público; da análise cuidadosa das pesquisas; da busca de novos modelos; da abertura dos mercados de produção; e, conseqüentemente, do investimento no setor da televisão pública. Carmona acrescenta:

A qualidade da programação passa, certamente, pela formulação de políticas públicas, com definição de responsabilidades e criação de mecanismos efetivos e permanentes para que o público tenha assegurado o seu direito a uma televisão de qualidade, comprometida com a identidade nacional, a cultura, a cidadania e a educação (CARMONA, 2006, p. 20).

Quando se trata do conteúdo transmitido nas rádios e televisões públicas não se está falando dos gêneros. Exemplificando: embora este ou aquele tipo de programa pareça ser inadequado aos propósitos do serviço público por ser associado estritamente ao entretenimento, é preciso esclarecer que o *conteúdo* deve estar de acordo com os valores a serem defendidos pelas emissoras públicas. O formato, por sua vez, tem como compromisso a experimentação, a inovação e, *a priori*, nenhum gênero pode ser considerado inadequado. É mais importante, deste modo, tratar do conteúdo que esses gêneros irão abrigar. A UNESCO (2005), em um relatório editado por Indrajit Banerjee e Kalinga Seneviratne, tencionando estabelecer os padrões de programação do serviço público de radiodifusão, apresenta seis exemplos de conteúdo a fazer parte da oferta televisiva (aos quais se acrescenta uma sétima categoria):

Notícias e atualidades. Garantindo-se boas condições de trabalho aos jornalistas e a garantia de liberdade editorial, as emissoras públicas devem seguir algumas regras e condutas tais como relatar as notícias e atualidades de forma honesta e divulgando todos os fatos essenciais, respeitando o direito do público de ter acesso a uma variedade de notícias, sem que se dê relevância desproporcional a algum evento de forma a distorcer os fatos. Com o objetivo de assegurar balanço nas informações, as emissoras devem apresentar as diversas camadas e pontos de vista de uma questão – mesmo que não ocorra no mesmo momento, deve acontecer ao longo da programação – o que não quer dizer que os pontos de vista não devam ser questionados. Deve haver critérios na apresentação dos fatos violentos, atrocidades e desgraças pessoais, sempre respeitando a privacidade e, por fim, a empresa não deve tomar

nenhuma posição editorial no relato dos fatos ou na programação em geral (UNESCO, 2005, p. 87-88).

Política. Um dos objetivos da radiodifusão pública é tornar o processo político transparente (UNESCO, 2005, p. 89). Um dos exemplos é a cobertura das atividades parlamentares que contribuem para a *accountability* dos atores e instituições políticas. Em diversos países a transmissão dos debates realizados no Congresso é parte da programação regular, como na Nova Zelândia, na programação da *Radio New Zealand*, e na Austrália, onde a *Australian Broadcasting Corporation* tem a obrigação estatutária de transmitir sessões do Senado e da Câmara (idem, p. 91).

O exemplo oferecido pelos autores é apenas uma das formas de abordar a política. Martín-Barbero adiciona outra perspectiva interessante a esse respeito, onde o objetivo de tornar o processo político mais transparente e aumentar a *accountability* é apenas uma das facetas na ampliação do exercício da cidadania na qual as emissoras públicas devem se empenhar:

[a cultura] está se convertendo em espaço de reconstituição do caráter público, e isso na medida em que, cada vez mais, passam pela cultura o exercício de estratégias de exclusão, mas também o de *empowerment* do cidadão. A televisão pública acaba sendo, hoje, um *decisivo lugar de inscrição de novas cidadanias*, onde a emancipação social e cultural adquire uma face contemporânea (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 57, destacado no original).

Atenção às minorias. Outra preocupação demonstrada pelos autores é o papel que a radiodifusão pública deve desempenhar em relação às minorias étnicas, religiosas (UNESCO, 2005, p. 95) – e diversas outras, acrescenta-se.

The media should, and do, reflect the existing reality in its complexity and report on ethnic diversity as well as ethnic conflict, ethnic discrimination and racism. In so doing, the media have the difficult task of behaving responsibly and critically. The media should aim to provide a more diverse and balanced view of existing reality. Broadcasters could pay more attention to the application of existing recommendations²⁸ (European Ethnic Broadcasting Association *apud* UNESCO, 2005, p. 96)

Não constituindo uma audiência de massa, as minorias tendem a ser ignoradas pelas emissoras comerciais, cabendo a função de atendê-las à radiodifusão pública que, além

²⁸ Tradução própria: “A mídia deveria, e deve, refletir a realidade existente em sua complexidade e cobrir tanto a diversidade étnica quanto seus conflitos, a discriminação e o racismo. Ao fazê-lo, os meios de comunicação têm a difícil tarefa de se portarem de forma responsável e crítica. Os meios de comunicação deveriam ter por objetivo proporcionar uma visão mais diversificada e equilibrada da realidade existente. Os radiodifusores poderiam prestar mais atenção à aplicação das recomendações existentes”.

de contemplá-las com programação de seu interesse, deve ter em vista a promoção da tolerância com as diferenças e a valorização da pluralidade da sociedade.

Programação infantil. Como afirmam os autores, “Children’s television is nearly as old as television itself”²⁹ (UNESCO, 2005, p. 99), conquanto essa programação seja composta freqüentemente de programas de grandes empresas, como a Disney, vinculadas à venda de produtos e que raramente contém elementos educativos. Há tradição, entretanto, também em programas infantis produzidos pelas emissoras públicas. Exemplos de programas que se tornaram referência até para emissoras comerciais abundam. O programa norte-americano Vila Sésamo é produzido há mais de 40 anos e ganhou versões em diversos países. No Brasil, é imprescindível assinalar o sucesso dos programas infantis produzidos pela TV Cultura como *Mundo da Lua* (1991) *Castelo Rá Tim Bum* (1994), *Cocoricó*, e pela TVE Brasil, como *Um Menino Muito Maluquinho* (2006).

Programação educativa. A radiodifusão pública desempenhou, e ainda desempenha, importante papel na educação à distância. Muitos países abrigam experiências deste tipo, normalmente fruto de parcerias entre as emissoras públicas e universidades, como acontece em alguns estados dos EUA, na Índia e nas Filipinas, por exemplo (UNESCO, 2005, p. 101-102). No Japão, a NHK é notória pela excelência em sua programação educativa especializada, que atende a nove áreas:

- Programação escolar: voltada para audiências infantis do jardim-de-infância e ensino fundamental, com conteúdos orientados pelo currículo escolar japonês.
- Cursos para o ensino médio: dirigidos predominantemente aos estudantes que praticam o ensino por correspondência, mas assistidos também por estudantes que não freqüentam aulas.
- Cultura e livre pensar (*liberal arts*): conjunto de programas que lidam com temáticas culturais no Japão e no resto do mundo, além de literatura, história, ciência e sociedade.
- Passatempos e conhecimento prático: cursos de jogos de tabuleiro, jardinagem e programas úteis para o cotidiano das pessoas a respeito de temas como culinária, moda e saúde.

²⁹ Tradução própria: “A televisão infantil é quase tão antiga como a própria televisão”.

- Artes e espetáculos: conjunto de programas que destaca artes, óperas, música clássica e espetáculos Kabuki e Noh (gêneros do teatro clássico japonês).
- Cursos de línguas: transmissão de cursos de oito línguas estrangeiras, além da língua japonesa.
- Bem-estar: programas que incluem conteúdo direcionado aos portadores de deficiências, idosos e crianças, tratando de direitos humanos e apresentando boletins de notícias diários na linguagem de sinais. Este tipo de programa e o imediatamente acima constituem áreas essenciais para a NHK ETV.
- Infância: o conjunto de programas infantis goza dos melhores índices de audiência da emissora. Adicionalmente, são transmitidos programas para mães e crianças em idade pré-escolar, programas de variedades em estúdio nos quais os alunos do ensino fundamental tomam parte e também programas ficcionais para meninos e meninas.
- Notícias: estes são os programas onde especialistas comentam a respeito de questões sociais e mundiais (R. ITO *apud* UNESCO, 2005, p. 104).

Construção da identidade nacional. A radiodifusão pública pode proteger as culturas nacionais, se empregada corretamente na construção da identidade nacional. Embora este possa ser um mecanismo eficiente de defesa contra o imperialismo cultural, há ressalvas quanto a esse intento, que poderia promover um chauvinismo cultural ou racial (UNESCO, 2005, p. 105).

Uma declaração do Ministro da Radiodifusão da Nova Zelândia, Steve Maharey, resume a importância da programação no desenvolvimento de uma identidade nacional:

The principles of public service broadcasting have been revitalised and placed at the heart of the government's broadcasting agenda. Those principles are: universality of availability, universality of appeal, provision for minorities, serving the public good, a commitment to education, independence and autonomy, competition in good programming rather than in numbers, and a liberal and open environment for programme makers. Public service broadcasting in the 21st century does not provide a haven for a nostalgic view of the past. Nor is it about producing 'worthy but dull' programming. In order to get the 'mix' right it's important that we continue to foster a lively national conversation about how we want to see ourselves and our aspirations explored and portrayed³⁰ (MAHAREY *apud* UNESCO, 2005, p. 105).

³⁰ Tradução própria: “Os princípios do serviço público de radiodifusão têm sido revitalizados e colocados no centro da agenda da radiodifusão governamental. Esses princípios são: universalidade do acesso, a universalidade de apelo, a provisão para as minorias, serviços para o bem público, compromisso com a educação, independência e autonomia, competição pautada pela boa programação e não pelos números, e um ambiente aberto e liberal produtores de programas. O serviço público de radiodifusão no século XXI não fornece

A longa existência de algumas emissoras garante também um repositório da cultura nacional, registrando e armazenando a cobertura de eventos importantes e outros materiais culturais (UNESCO, 2005, p. 106). Muitas emissoras vêm digitalizando seu acervo, o que assegura a integridade e a reprodutibilidade de um registro importantes da história do país.

Localismo. Um último aspecto que vem sendo discutido é a utilização da radiodifusão pública como espaço de divulgação e valorização da cultura local. Embora o rádio tenha mantido predominantemente uma abrangência regionalizada em termos de conteúdo, a televisão, devido aos interesses que envolveram sua disseminação, nasceu como um meio massivo, buscando mercados nacionais (JAMBEIRO, 2002, p. 54). Já nas propostas do extinto SINRED constava, entre outros projetos, a “promoção da descentralização e regionalização dos programas” (JAMBEIRO, 2002, p. 65). A par do possível caminho de atender às necessidades de “expressão de grupos sociais, de natureza étnica, cultural, econômica, gênero, etc.”, a radiodifusão pública pode adotar o localismo, cumprindo o papel de refletir e projetar a vida social, cultural e econômica do local e do estado em que operam, afirma o pesquisador (JAMBEIRO, 2002, p. 126)

2.1.2 Matriz educacional-cultural

A origem da radiodifusão pública está diretamente associada ao intento inicial de utilizar o rádio e, posteriormente, a televisão como instrumentos educacionais considerando-os possíveis meios para melhorar a qualidade da educação, pois alcançariam áreas remotas as quais contavam com poucos recursos pedagógicos adicionais (WITHERSPOON; KOVITZ, 2000). Na América Latina, “o esforço para introduzir a TV pública escolar correspondia a um diagnóstico de agências especializadas em enfrentar a deficiente escolaridade formal” (FUENZALIDA, 2002, p. 160).

A experiência, entretanto, foi se mostrando ineficaz por diversas razões, entre elas, as expectativas exacerbadas em torno unicamente das possibilidades técnicas dos meios e a falta de um projeto pedagógico mais amplo que conciliasse as experiências de educadores

refúgio para uma visão nostálgica do passado. Também não diz respeito a produzir programas ‘dignos, mas insípidos’. De forma a obter a mistura adequada, é importante que se continue a promover um debate nacional aceso sobre a forma como queremos ver nós mesmos e nossas aspirações exploradas e retratadas”.

e radiodifusores na elaboração de programas que fossem além das tele-aulas. Fuenzalida aponta as seguintes razões para o abandono do modelo: a) as condições operacionais de um canal aberto; b) o ponto de vista econômico; c) a eficiência da linguagem, pois a gramática televisiva tem uma lógica própria, que pode ser complementar e enriquecedora, mas que não é necessariamente sinônimo da linguagem verbal e escrita da escolaridade, nem a substitui; e d) o ponto de vista pedagógico (FUENZALIDA, 2002 p. 162).

O termo televisão educativa passou a atrair para si uma imagem negativa a ponto de emissoras e intelectuais passassem justificar seu uso, atestado pelo relatório da Comissão Carnegie³¹:

No cumprimento da sua tarefa, a Comissão não se satisfaz desde o início com o nome de “televisão educativa”. A designação parece, justificadamente ou não, imprópria a muita gente. Associa-se à idéia da escola e da sala de conferências. Afasta dos canais educativos muitos dos que mais poderiam apreciá-los (COMISSÃO..., 1967, p. 28).

Omar Rincón afirma que a televisão pública na América Latina, de maneira geral, é “sinônimo de programas aborrecidos, chamados de educativos ou culturais, que mal sabem imitar as salas de aula como proposta” (RINCÓN, 2002, p. 34). O autor acrescenta:

Na sua conceitualização e na execução da programação, diagnostica-se um flagrante desconhecimento da diversidade étnica, do pluralismo cultural, e da multiplicidade de vozes que habitam ou fazem parte das identidades locais. Dessa forma, acabaram produzindo tele-lixo – programas efêmeros, sem memória, sem buscas, sem intenções, uma vez que não experimentam com estéticas, narrativas, temáticas, estilos, ou sensibilidades. As políticas estatais de televisão, quando existem, parecem estar sempre formuladas para acabar com a possibilidade de se expressarem na tela pública muito mais cidadãos, muito mais vozes, temáticas e estilos (RINCÓN, 2002, p. 34).

Ainda assim, admitindo a força da televisão – tanto comercial quanto não-comercial –, que continua a educar muito depois da evasão da escola, abastecendo o arsenal de informação, estimulando percepções, desafiando padrões e influenciando julgamentos, o relatório da *Comissão Carnegie* afirma: “Na soma do que apresenta, [a televisão] é profundamente educativa, como o é a própria vida, e tanto mais porque não há um sumário formal que possamos consultar para apurar o que aprendemos” (COMISSÃO..., 1967, p. 28).

³¹ A Comissão Carnegie, criada nos Estados Unidos na década de 1960, tinha como função a proposição das diretrizes dentro das quais as estações de televisão sem finalidade comercial poderiam se desenvolver de maneira mais útil a partir de então (COMISSÃO..., 1967, p. 11). Segundo Witherspoon e Kovitz, o relatório final compôs o primeiro banco de dados a respeito da televisão educativa nos Estados Unidos e estabeleceu as bases para o ulterior debate a respeito da radiodifusão pública (WITHERSPOON; KOVITZ 2000, p. 13-15).

É necessário confrontar essa perspectiva a partir da realidade brasileira, em que as televisões educativas foram totalmente desprestigiadas pelos governos e pelo público e tiveram, assim, que repensar suas estratégias e até a forma de se identificarem. Percebe-se esse diagnóstico na avaliação de Othon Jambeiro:

A despeito de tanto suporte legal, a TV educativa atravessou a segunda metade do século XX desacreditada e fortemente criticada por ineficiência. Chegou-se a dizer que ela gastava muito dinheiro para fazer nada. Sua programação carece de coerência e afirma-se que ninguém sabe que programa será transmitido para cada segmento de sua pequena audiência, ou porque busca-se atingir um segmento e não outro. No que se refere à sua missão educativa, alguns críticos argumentam que com os recursos que ela gastou durante sua existência teria sido mais barato e provavelmente mais eficiente pagar um professor particular para cada um dos seus alunos ou mandá-los estudar nas melhores escolas privadas do país (JAMBEIRO, 2002, p. 124).

É complexo discernir em que momento houve a mudança do apelo educativo para a abordagem cultural nas emissoras públicas, mas é possível mencionar, como indício desse fenômeno a criação da emissora educativa paulista TV Cultura, como depõe Beth Carmona:

foi a TV Cultura, emissora educativa paulista da Fundação Padre Anchieta, que praticou efetivamente o conceito de televisão pública inspirado no exterior, deixando de lado o modelo professoral didático. Esse foi um momento decisivo, não só pelo financiamento da TV pelo governo do estado de São Paulo, mas principalmente pela parceria com a iniciativa privada num sistema de incentivo cultural (CARMONA, 2006, p. 19).

Em sua estréia, a Fundação Padre Anchieta já se anunciava como uma empresa de radiodifusão preocupada em oferecer ao público programação de melhor nível, que se constituiria em uma alternativa à programação popularesca, predominantemente composta por programas de auditório, apresentada, na época, pelas emissoras comerciais. O editorial do jornal O Estado de S. Paulo de 3 de setembro de 1969 ovacionou o acontecimento, conforme reproduz Laurindo Leal Filho:

Um dos grandes problemas de ordem espiritual da população de São Paulo – e não só da cidade mas de todo o Estado – prendia-se até pouco ao baixo nível cultural dos programas de televisão, o veículo que está irremediavelmente participando do estilo de vida da maioria da nossa população (...). Mas o advento da TV-2 teria de ser festejado pelos paulistanos (...) não apenas porque soube planejar, organizar e introduzir programas de alto nível tanto no campo da difusão artística e dos conhecimentos gerais, quanto no da própria educação formal e de caráter ilustrativo (O Estado de S. Paulo *apud* LEAL FILHO, 2000, p. 59).

É importante destacar também que a Constituição de 1988 delimitou em três os modelos de radiodifusão existentes no sistema brasileiro, classificando-os de maneira mais genérica (não apenas segundo a natureza de sua programação) em emissoras comerciais,

estatais e públicas. Certamente, a delimitação legal incentivou a explicitação de um caráter mais cultural e menos educativo (em sentido estrito).

Não há dúvidas que a ampliação da abordagem educativa em propósitos de formação cultural mais ampla arejou a realidade das emissoras públicas de radiodifusão. É necessário, porém, problematizar a simples adoção de um modelo de televisão cultural possivelmente elitista que já vinha sendo questionado há muito nos países em que se originou. A exclusão de conteúdos que não fizessem parte da chamada alta cultura, como música clássica, balé, ópera, teatro clássico, dramatização de grandes romances, cinema de arte, fizeram autores como Fuenzalida criticar duramente este modelo:

Finalmente, agora também é motivo de questionamento a legitimidade social de um modelo de TV pública, cuja função seja atender as minorias, oferecendo conteúdos elitistas de alta cultura. Sob o ponto de vista da equidade econômica, a oferta cultural desses canais elitistas é criticada como um subsídio estatal justamente para os setores que têm poder aquisitivo para ter acesso a esses bens (FUENZALIDA, 2002, p. 168).

Esta opinião é corroborada por Dominique Wolton quando este afirma que a principal crítica a se fazer à televisão cultural – nos moldes das emissoras européias – é que, ao lutar contra as manifestações culturais populares, “ela se engana de época e de inimigo e que não chega a nenhuma solução do problema atual, que é o de preservar uma cultura que não está voltada para o grande público no coração do reinado de uma cultura média” (WOLTON, 1996, p. 213). Por esse caráter elitista, Wolton chega a se rebelar contra o serviço público de radiodifusão europeu, em favor da abertura do sistema de radiodifusão ao mercado:

Não foi a televisão privada que marginalizou os programas de caráter cultural, mas sim a televisão pública, por um mimetismo e uma antecipação de um comportamento que, afinal, ninguém havia dela solicitado. Se os primeiros anos, de 1950 a 1970, foram de uma colaboração entre cultura e comunicação de massa, ou, em todo caso, de um respeito mútuo, os vinte anos seguintes, de 1970 a 1990, foram, ao contrário, marcados por uma crescente distância e por um desprezo, às vezes vulgar, da maioria dos geômetras da comunicação quanto a todos os projetos cuja idéia fugisse da “estrada” das receitas garantidas (WOLTON, 1996, p. 184).

Em resposta a essas demandas, algumas redes européias criaram emissoras especializadas que oferecessem “preferencialmente programação com alta cultura, juntamente com as estações generalistas destinadas às preferências das massas” (FUENZALIDA, 2002, p. 169). Isso ainda gera críticas de que essa opção aprofunda uma segmentação cada vez mais setária dos públicos, além de isentar as estações gerais de empreender esforços para “traduzir a alta cultura em formatos acessíveis ao público maciço” (idem, p. 169).

Fuenzalida menciona, contudo, dois modos recentes de articulação entre a televisão e a alta cultura. “O primeiro deles procura que a TV aberta geral fique entrosada com outros meios em torno de uma efeméride ou um evento cultural”. O segundo compreende um esforço de investigação de como acontece a “articulação da TV aberta com os outros setores culturais, como a música popular, os gêneros de ficção televisiva, o cinema e algumas manifestações da alta cultura”, que tem em vista não só a revalorização das manifestações da cultura popular, como também sua produção industrial (FUENZALIDA, 2002, p. 170-171).

A partir da perspectiva do público, o autor assinala que “a audiência constrói sócio-culturalmente nichos diferenciais, com expectativas diversificadas a respeito da programação que deseja ver pelos diferentes canais”.

Assim, numa situação de abundância crescente, com diversos canais, os conceitos tradicionais de entretenimento, educação e informação recebem uma nova leitura da audiência, adquirindo novos significados e gerando novas expectativas, que devem ser identificadas claramente através da pesquisa (FUENZALIDA, 2002, p. 179).

Considerando que o entretenimento televisivo pode constituir uma estrutura lúdico-dramática a partir da qual se pode obter um aprendizado útil para a vida e que esse aprendizado é mais facilmente alcançado pela via afetiva do reconhecimento, em vez da via racional, Fuenzalida afirma que uma quantidade significativa de programas televisivos, dotados de uma expectativa educativa, podem se vincular ao entretenimento, segundo a semântica da audiência atual, embora estas funções fossem consideradas anteriormente divergentes e geradoras de programas diferentes (FUENZALIDA, 2002, p. 186-187). Fuenzalida conclui que “esse novo conceito integrador da própria audiência abre grandes e úteis possibilidades educacionais e de entretenimento para uma programação de massa numa TV pública aberta” (FUENZALIDA, 2002, p. 187).

2.1.3 Pluralidade ou massificação?

Na busca da popularização é preciso distinguir, entretanto, que o movimento não deve se dar em direção à massificação da audiência, estratégia das emissoras comerciais que têm metas muito diferentes dos objetivos das emissoras públicas. Mas, sem ir de um extremo ao outro, não é o caso de ignorar a audiência, pois a razão de ser de uma emissora é o diálogo que trava com seu espectador:

Sob o ponto de vista prático, isso leva a concluir que uma TV pública aberta generalista não é efetivamente pública, se não consegue construir um público amplo;

ou seja, se não consegue se constituir efetivamente numa praça virtual onde tenha uma voz pública significativa (FUENZALIDA, 2002, p. 191).

Percebe-se, contudo, que não são poucos a reivindicarem a busca pela audiência por parte das emissoras públicas:

The market is the best arbiter or determinant of what the public wants. If public broadcasters cannot produce programmes that people want to hear and watch in large numbers then they are not producing a public service³² (UNESCO, 2005, p. 112).

Fuenzalida adverte, inclusive, que as discussões atuais a respeito da radiodifusão afirmam que o *caráter público* “não existe pela simples emissão de um programa ou de uma obra”. Este predicado requer como complemento “uma efetiva audiência pública ampla, ou seja, não elitista ou marginalizada”, exigindo-se mesmo dos programas segmentados uma elaboração que busque atingir o maior público possível.

Desse modo, “o caráter público” nas mídias de massa é definido pelo consumo efetivamente público (e não somente pela emissão). Esse novo ponto de vista está dando impulso a políticas públicas de subsídio econômico, nas quais se consideram não apenas a mera elaboração e emissão de uma obra ou mensagem, mas que exigem uma distribuição e circulação maciça da mesma, ou seja, que esta alcance efetivamente uma recepção e consumo públicos (FUENZALIDA, 2002, p. 191).

Martín-Barbero identifica um paradoxo da radiodifusão pública atual: as emissoras estão divididas entre produzir uma programação cada vez mais parecida com as emissoras comerciais, apoiando-se nos gêneros de máxima audiência, ou investir em uma programação selecionada culturalmente que atende apenas às minorias sofisticadas (MARTÍN-BARBERO 2002). Situação problemática, como ele afirma:

Dos dois lados, uma grande parte da audiência se sente espoliada: por que continuar subvencionando com dinheiro público uma televisão “igualmente frívola e ordinária” como a privada, ou por que subvencionar uma televisão “cara” somente para as minorias cultas de sempre? (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 55).

É razoável, portanto, a busca por uma identificação ampliada com a audiência. Isso pode, contudo, ser alcançado através da diversificação em lugar da massificação da programação. Estaria a radiodifusão pública, assim, cumprindo um de seus papéis que é abarcar a diversidade, contemplada por, pelo menos, três dimensões: nos gêneros de programação oferecidos, nos assuntos discutidos e, sublinha-se, a audiência a que se dirigem.

³² Tradução própria: “O mercado é o melhor árbitro ou determinante do que o público quer. Se os radiodifusores públicos não podem produzir programas que as pessoas querem ouvir e assistir em grandes audiências, então eles não estão prestando um serviço público”.

Em se tratando de um país continental como o Brasil, extremamente diverso em suas regiões e com uma produção televisiva concentrada e distribuída em rede nacionalmente, as emissoras de radiodifusão pública devem também considerar e representar as particularidades locais. O relatório da Comissão Carnegie, já em 1967, apresentava a regionalização da produção uma das promessas da televisão educativa:

A programação da televisão educativa poderá tornar mais profundo o sentido da comunidade na vida local. Deverá ser um foro para o debate e a controvérsia. Deverá levar aos lares reuniões, até agora ausentes em geral da televisão, nas quais se discutem as grandes decisões públicas, e ocasiões em que a população da comunidade exprime as suas esperanças, os seus protestos, os seus entusiasmos e a sua vontade. Deverá dar uma voz na comunidade a grupos que de outro modo não seriam ouvidos (COMISSÃO..., 1967, p. 99).

A difusão da cultura local encontra ambiente profícuo nas diversas emissoras públicas estaduais, que podem constituir um espaço de identificação do público com sua realidade local e, num segundo momento, compartilhá-la com públicos das demais regiões, num movimento de fortalecimento da identidade cultural nacional multifacetada, estabelecendo o laço social atual que Dominique Wolton associa à televisão (WOLTON, 1996). Para ilustrar essa demanda, toma-se a manifestação de Beth Carmona no I Fórum Nacional de TVs Públicas:

Celeiro de formação profissional, espaço de experimentação, reconhecimento internacional, relação de apoio mútuo com a produção independente, difusão da produção audiovisual brasileira. Esses são alguns dos papéis que se podem conferir à TV Pública no Brasil. Mas, hoje, não basta diferenciar a TV pública utilizando a premissa da programação de qualidade. Hoje, não basta diferenciar a TV pública pela difusão de conteúdo nacional, pois outros já se apoderaram dessas marcas. Hoje, a Rede Pública que faz sentido se dará pela possibilidade de diversificar as opiniões, de abrir os conteúdos, de tratar de todos os temas e abordar todas as localidades. Essa será sua marca e sua qualidade (CARMONA, 2006, p. 21).

2.1.4 Complementar ou competir?

Propõe-se, assim, a discussão de um último aspecto da programação a perturbar estudiosos da área: deveria, portanto, a radiodifusão pública empenhar-se em uma competição pela atenção do público ou o caminho seria diverso? Na tentativa de encontrar tal direção, há uma busca pela diferenciação, empreendida, por exemplo, pela Fundação Padre Anchieta, antevista na declaração de seu Conselho Curador:

A televisão pública tem escopo mais geral, baseando sua programação em cinco ações criadoras integradas e complementares: educação, cultura, arte, informação e entretenimento. Não tem finalidade lucrativa e busca definir sua programação a

partir da verificação dos interesses da sociedade, pois o seu objetivo básico é a formação do homem para a cidadania. As televisões privadas de corte convencional têm finalidades lucrativas, e, embora subordinadas aos mesmos preceitos institucionais das demais, privilegiam os interesses do mercado e da audiência, prejudicando fortemente a qualidade do conteúdo de suas programações. Pertencem a grupos empresariais nacionais e, recentemente, podem abrigar associados estrangeiros e pessoas jurídicas. As emissoras públicas de rádio buscam privilegiar a música popular brasileira, a música de raiz e a música erudita. Acrescenta a isso uma pedagogia de informação sobre autores e intérpretes e emite um jornalismo cultural e generalista. As emissoras privadas de rádio privilegiam a transmissão de músicas e intérpretes consagrados no mercado comercial da arte e de interesse da indústria fonográfica. Nesse sentido fica claro que as emissoras públicas programam para a sociedade e as emissoras comerciais programam para o mercado. Nos programas apresentados nas emissoras públicas há um maior sentido de autoria, enquanto nas emissoras privadas o próprio conteúdo é determinado pelos interesses da audiência (CONSELHO..., 2007, p. 28-29).

Há que se considerar, porém, que as emissoras enfrentam a necessidade de se justificarem perante seu público, que, de uma forma ou de outra, financia suas atividades. Este fenômeno acomete, de maneira geral, todas as empresas de radiodifusão pública, atestado pela experiência da própria BBC:

David Sawers (1989:82), reportando-se à emissora-símbolo do modelo progressista de rádio e televisão, afirma que o desejo da BBC de demonstrar que seus programas são populares e que por isso ela merece o pagamento da licence fee, fez com que seus produtores passassem a estar sob pressão no sentido de assegurar grandes e constantes audiências para seus programas. Isto significou o uso incessante de pesquisas de audiência, o conhecimento e o atendimento do gosto do mercado, e a eliminação de elementos de conteúdo capazes de causar rejeição aos programas voltados para grandes massas (JAMBEIRO, 2002, p. 29).

Esta constatação permite autores como Fuenzalida afirmar que mesmo o cotidiano planejamento da programação de uma emissora pública pode constituir uma estratégia competitiva, que depende de “decisões particulares provenientes das condições próprias dos canais em competição em cada país, e adaptadas aos interesses de cada audiência particular” e estas decisões, por sua vez, “exigem informação específica a respeito do ambiente e dos públicos” (FUENZALIDA, 2002, p. 159).

Esse ambiente competitivo pode, por outro lado, funcionar como estímulo às emissoras públicas buscarem em sua missão e funções a inspiração para a oferta de programação variada que, embora constitua inicialmente em uma diferenciação, pode, futuramente, gerar novos paradigmas para a televisão brasileira, “atuando como ambiente dinamizador de novos modelos de negócio, novas maneiras de fazer e de ver televisão” (SENNA, 2006, p. 7). Essa é a aposta de uma parcela significativa dos estudiosos e radiodifusores.

A programação das emissoras públicas de rádio e televisão deve, portanto, abranger uma gama de temas que contemplem a diversidade da sociedade e as particularidades das comunidades. Na produção de conteúdos que dêem conta dessas questões, dois aspectos se destacam: (1) tratamento das informações e (2) inovação nas linguagens.

Primeiramente, o tratamento das informações deve envolver a averiguação, o aprofundamento e o questionamento, propiciando que o conteúdo apresentado se transforme em subsídio para que os cidadãos construam seu conhecimento e suas próprias opiniões. Traz-se à tona, então, a diferenciação das emissoras públicas das emissoras estatais que também podem apresentar amostras de uma programação de interesse público. Ao transmitir seu conteúdo, a emissora pública não tem em vista a publicização das atividades do governo e de seus agentes, objetivo que permeia as emissoras dos Poderes Executivo e Legislativo, por exemplo.

Em segundo lugar, a radiodifusão pública é o lugar da inovação das linguagens. A possibilidade de produzir uma programação que não requer o retorno imediato dos investimentos e que não pretende alcançar audiências massivas dá uma liberdade de criação e experimentação às emissoras públicas que é inviável nas emissoras comerciais. Logo, a rádio e a televisão públicas devem fazer uso dessa liberdade e, valendo-se de sua autonomia em relação aos mercados, ser audaciosos nos formatos da programação.

2.2 FINANCIAMENTO

O financiamento da radiodifusão pública é tema de diversos estudos que lhe atribuem, em geral, o status de problema insolúvel (MOTA, 2004, p. 2), interferindo diretamente no desenvolvimento da autonomia das emissoras.

Avaliado como fator preponderante na conquista da autonomia das empresas de radiodifusão pública, o financiamento pode ser considerado um dos aspectos a influenciar de fato no controle administrativo das emissoras. Suzy Santos afirma que as discussões a esse

respeito estão excessivamente voltadas ao financiamento do setor, quando este deveria ser pensado como parte integrante de uma política pública mais global (SANTOS, 2005, p. 9).

As principais formas de financiamento das empresas de radiodifusão pública incluem o financiamento direto do governo, cobrança de taxas de licença (o *licence fee*), publicidade e contribuições voluntárias. Na maior parte das vezes, o sustento das emissoras advém de uma combinação de diversas fontes de renda.

2.2.1 *Licence fee*

A cobrança de taxas de licença é defendida como o melhor método de financiamento, pois libera as empresas de radiodifusão da ingerência dos governos e das pressões comerciais (COMISSÃO..., 1967, por exemplo). O poder de estabelecer os valores é ainda dos governos, porém este modelo assegura que os financiadores diretos do sistema sejam o público e a renda das emissoras não dependa das definições do orçamento anual do governo e, por outro lado, possibilita que elas não estejam sujeitas também da situação econômica do país, como acontece com as empresas que dependem do mercado publicitário. Outro mérito do financiamento por cobrança de taxas é o senso de propriedade que oferece aos cidadãos contribuintes, incentivando as empresas a serem mais responsáveis e *accountable* aos cidadãos-proprietários. Este é o modelo majoritário de financiamento no Reino Unido, na Alemanha e Japão, por exemplo (UNESCO, 2005, p. 115).

No caso do Reino Unido, a taxa é cobrada anualmente. Os recursos arrecadados financiam a transmissão dos sinais de rádio e televisão igualmente a todos os cidadãos britânicos, enquanto os demais serviços oferecidos pela BBC são financiados por comerciais e outras fontes de renda. A Alemanha, parcialmente inspirada na experiência britânica, dispõe da possibilidade de comercialização de espaço publicitário (além da renda da cobrança de taxas), mas o tempo é limitado em apenas 20 minutos diários. No caso do Japão, nenhum tipo de publicidade é aceita, tampouco qualquer tipo de financiamento proveniente do governo ou da iniciativa privada, e a definição da taxa é realizada a partir do levantamento dos custos anuais da emissora NHK, e a subsequente apresentação de uma proposta de valor ao parlamento, que vota a respeito do orçamento da emissora e da taxa a ser cobrada (UNESCO, 2005, p. 116-117).

Uma das críticas apresentadas a esta modalidade de financiamento é seu caráter regressivo, que pesa mais para os cidadãos mais pobres que acabam por financiar a maior

parte da receita da emissora, quando deveria ser cobrado de forma progressiva, sendo mais alta aos que possuem rendas mais elevadas. Outro problema é que as taxas vêm somando verbas insuficientes para o financiamento adequado das operações das emissoras. Uma das razões pode ser a prescrição de valores politicamente aceitáveis, embora praticamente inviáveis (UNESCO, 2005, p. 117-118).

No Brasil, houve uma tentativa de implantação de uma taxa para o custeio da TV Cultura, a partir de uma Lei Estadual que criou a Taxa de Educação e Cultura³³, que lei suscitou uma enorme controvérsia na imprensa, com manifestações favoráveis e contrárias, tanto no mérito quanto aos aspectos jurídicos. Por fim, o Ministério Público estadual julgou-a inconstitucional, considerando que

o serviço prestado pela TV Cultura não é específico, nem divisível, nem individualizável, nem mensurável, insuscetível de ser quantificado com relação a cada contribuinte e, além de tudo, por ser de utilização facultativa, e não compulsória, sendo, em última análise, simplesmente franqueado à coletividade (DALLARI, 1998, p. 114).

A análise do caso, efetuada por Adilson Abreu Dallari (1998), dispõe argumentos para a comparação do serviço de radiodifusão pública aos demais serviços públicos oferecidos à população, como segurança pública, por exemplo. Dallari afirma, discordando do parecer do Ministério Público, que

Desde que não ofenda qualquer vedação constitucional, desde que o serviço efetivamente tenha sido implantado, desde que o fator de distribuição seja plausível ou razoável, a taxa é constitucional e efetivamente devida pelo contribuinte, cuja vontade é irrelevante, por se tratar de tributo (e não de contrato), devendo o processo de arrecadação observar os princípios de regime jurídico administrativo (DALLARI, 1998, p. 123).

O autor conclui que a implantação dessa forma de captação de recursos possibilitaria “um verdadeiro controle social sobre o serviço, dando-se eficácia concreta ao princípio participativo”. Além disso, devido ao caráter seletivo da cobrança, associada às faixas de consumo de energia elétrica, incidindo, portanto, apenas sobre os que desfrutam de melhores condições econômicas, estar-se-ia fazendo justiça social e contribuindo para uma diminuição das desigualdades (DALLARI, 1998, p. 125). A lei, contudo, foi revogada.

A rejeição da proposta pela população e a intervenção do Ministério Público neste caso leva Ângela Carrato (CARRATO, 2005) a afirmar que o resultado dessa experiência é a lição de que “dificilmente uma proposta envolvendo o pagamento direto pelo contribuinte terá

³³ Lei estadual de São Paulo nº 9.904, de 30 de dezembro de 1997.

sucesso em se tratando das TVs educativas no Brasil”. A razão apontada pela autora seria a existência de uma “cultura negativa em relação a tudo que é público (acentuada nos tempos de neoliberalismo e privatização)” que torna improvável que os cidadãos aceitem a cobrança de mais um imposto para financiar “um serviço que acredita[m] obter de graça dos canais comerciais” (CARRATO, 2005, p. 8-9). A autora conclui que é impossível transplantar para o Brasil uma realidade europeia, pois lá, o serviço público de radiodifusão é considerado patrimônio da população (CARRATO, 2005, p. 9).

2.2.2 Taxas de uso do espectro

Outra das estratégias a compor o conjunto de fontes de receitas das emissoras públicas pode ser a instituição de uma taxa sobre a utilização do espectro – ou do satélite, se público – a incidir sobre as emissoras comerciais. Quando a *Comissão Carnegie* sugeriu que o melhor método de financiamento para as televisões educativas seria a cobrança de imposto sobre a venda de receptores, Joseph H McConnell, ex-presidente da NBC e integrante da comissão, manifestou seu voto em separado a esse respeito por não concordar totalmente com essa proposta. A seu ver, esse seria um imposto sobre o consumo que recairia sobre o público, algo a ser evitado enquanto houvesse a opção de taxar as emissoras comerciais (de “interesse público”). Segundo McConnell,

as estações de televisão [comerciais] devem no mínimo participar do custeio da televisão educativa. Se as estações pagassem uma taxa para esse fim, podemos presumir que, como no caso do imposto sobre os aparelhos de televisão, essa taxa seria transferida para o comprador, isto é, o anunciante (MCCONNELL *apud* COMISSÃO..., 1967, p. 81).

Esta alternativa, porém, consiste em mais uma proposta que depende de uma interferência incisiva na forma de organização do sistema de radiodifusão, onde, historicamente, os interesses privados se mantêm preponderantes e não permitem facilmente que os ônus lhe sejam transferidos.

2.2.3 Financiamento governamental

O financiamento governamental é apontado como o responsável pela falta de autonomia das emissoras públicas brasileiras. Como afirma Portales Cifuentes, “empresas que dependem da aprovação anual de orçamentos públicos não têm uma autonomia real, ainda

menos se estes orçamentos seguem a tendência de declínio, predominante na atualidade” (PORTALES CIFUENTES, 2002, p. 152).

Pode-se pensar que o financiamento público, através de contribuição direta da população na cobrança de taxas ou proveniente do caixa único do estado, se assemelhe, pois, em última instância, a fonte dos recursos é a mesma: o cidadão. Entretanto, o financiamento governamental carece de garantias de repasse e, pior, mantém as emissoras à mercê das vontades políticas dos governantes. A história da radiodifusão pública no Brasil atesta que as emissoras vêm lidando ora com dificuldades para se sustentar com exíguas verbas repassadas por governos desinteressados no setor público de radiodifusão, ora com governos que vêm nelas mais um palanque para sua autopromoção.

A principal diferença entre os dois financiamentos reside, portanto, no papel de *gatekeeper* que o governo exerce quando lhe é repassada a responsabilidade integral de decidir a respeito dos investimentos, e que impede que as empresas de radiodifusão pública exerçam a mínima de autonomia.

Diego Portales Cifuentes afirma que o foco da audiência imediata, que tem como origem o financiamento publicitário “deixa pouca margem de liberdade para a experimentação, a inovação e o desenvolvimento da diversidade de programação” (PORTALES CIFUENTES, 2002, p. 126). Quando, por outro lado, proíbem-se as emissoras públicas de buscarem outras fontes de recursos que não apenas os orçamentos estaduais e federal, condenam-se as rádios e televisões públicas a limitações financeiras que prejudicam seu desenvolvimento, situação agravada pelas “atuais políticas de redução do gasto público” gerando “um privilégio em favor das empresas privadas” (PORTALES CIFUENTES, 2002, p. 126).

2.2.4 Publicidade

A idéia de que a sustentabilidade de uma emissora de radiodifusão pública deveria ser posta à prova num ambiente competitivo, que a obrigasse a demonstrar eficiência e, conseqüentemente, atração de recursos é muito difundida entre os críticos do modelo público. Esse tipo de financiamento, porém, carrega consigo o risco de diluir os propósitos da radiodifusão pública. Isto se dá, de acordo com o parecer da UNESCO, porque a radiodifusão pública não está em posição de corrigir as deficiências do mercado através da provisão de um tipo de programação de que a sociedade necessita (UNESCO, 2005, p. 119). Jay G. Blumler

afirma que a publicidade na televisão pública é um veneno sem antídoto conhecido (BLUMLER, 1993, p. 411). Isso é atestado pela experiência de países que migraram do sistema de financiamento público para a competição no mercado publicitário, dentre os quais se pode citar Portugal. A emissora pública portuguesa RTP, após a abertura do sistema de radiodifusão ao mercado, passou a competir pelas verbas publicitárias e, por correlação, pelos números de audiência (TRAQUINA, 1998). A emissora acabou sendo muito bem sucedida nesse empreendimento, porém, conclusões de Traquina a esse respeito demonstram que seu sucesso é altamente questionável: “Our data have presented us with a conclusion that cannot be classified as anything but disturbing: the Portuguese operator with the most commercial programming is the public service broadcaster”³⁴ (TRAQUINA, 1998, p. 54).

Esta modalidade, portanto, se adotada, deve estar entre as menores fontes de recursos, a ponto de garantir a preservação da autonomia das empresas frente ao mercado. Além disso, as inserções comerciais devem ser pensadas segundo os critérios rígidos, tanto no que tange às mensagens, que em vez de incitar ao consumo, devem valorizar a contribuição das empresas em projetos de difusão cultural, quanto a sua distribuição na grade de programação, excluindo a possibilidade de introduzi-las na programação infantil, por exemplo, já que estas são o grande alvo dos anunciantes das emissoras comerciais (BLUMLER, 1993, p. 406).

2.2.5 Contribuições espontâneas

Parte significativa da renda das emissoras públicas do Canadá e dos EUA, países onde não são cobradas taxas compulsórias, é proveniente das doações recebidas de espectadores e empresas privadas. Anualmente, empresas de radiodifusão pública, como as emissoras da rede PBS, promovem campanhas de arrecadação de fundos incentivando a participação do público no custeio de seus projetos. Essa estratégia tem um sucesso significativo, apontado pelos números apresentados pelo relatório fiscal de 1998 da PBS, que demonstram que, naquele ano, a contribuição voluntária foi responsável por 23,8% da renda das emissoras de televisão e 30,3% da renda das emissoras de rádio (KONZ *apud* KROPF; KNACK, 2003, p. 187). Apesar disso, podem-se citar, pelo menos, dois pontos negativos das contribuições espontâneas: (1) elas dependem em demasia da boa vontade do público, que

³⁴ Tradução própria: “Nossos dados têm nos evidenciado uma conclusão que não pode ser classificada como não perturbadora: a emissora portuguesa com a programação mais comercial é o serviço público de radiodifusão”.

pode não corresponder às expectativas de arrecadação; e (2) o volume das doações pode ser influenciado pela situação econômica do momento.

2.2.6 Comercialização de produtos

Outra alternativa de financiamento que pode ser muito promissora é exemplificada pela estratégia de comercialização de produtos da BBC. No caso da rede britânica o foco é na comercialização internacional, que apresentou um crescimento notável, refletindo, segundo Blumler, a inexorável internacionalização das redes de comunicação, da produção independente e das pressões da equação renda/custos que forçam os radiodifusores nacionais a buscar no exterior aquisição mais barata de produtos internacionais (BLUMLER, 1993, p. 412-413).

Esta opção é uma das poucas que agrada tanto os analistas pragmáticos da radiodifusão quanto os puristas:

According to one author, for example, “The prospect of increased international trade in broadcasting products should be welcome to ... the BBC”, for “if the size of the market can be increased sufficiently, it may, be possible to maintain the same resource commitment to ... programmes with international appeal”, despite the upward spiral of programme costs³⁵ (CONGDON, 1992 *apud* BLUMLER, 1993, p. 413).

Esta estratégia é tão corrente para a BBC que um novo elemento foi acrescentado aos seus clássicos propósitos de instruir o debate nacional, expressar a cultura e entretenimento britânicos e criar oportunidades para a educação. Hoje, além desses três propósitos, foi adicionado um quarto que é a comunicação entre o Reino Unido e o exterior. Esta estratégia é criticada por Blumler, que aponta quatro motivos de preocupação a esse respeito:

- a) a produção das emissoras comerciais já é extremamente aberta ao conteúdo estrangeiro, seria, portanto, papel das emissoras se preocupar com uma programação que observe as necessidades da comunidade local;
- b) o mercado internacional não seria um protetor da variedade de programação, favorecendo modelos já consolidados;

³⁵ Tradução própria: “De acordo com um autor, por exemplo, ‘A perspectiva de um aumento do comércio internacional de produtos radiodifusão deve ser bem-vinda à ... BBC’, porque ‘se o tamanho do mercado puder ser aumentado suficientemente, talvez seja possível manter o mesmo empenho de recursos para ... programas com apelo internacional’, apesar da espiral ascendente de custos dos programas”.

- c) a co-produção põe em risco a criatividade que será comprometida na busca por parceiros com diferentes necessidades e exigências;
- d) o envolvimento dos radiodifusores públicos nas negociações do mercado internacional pode modificar a cultura corporativa interna (BLUMLER, 1993, p. 414-415).

Uma opção interessante pode ser a comercialização de programas infantis, área em que a BBC também tem muito a ensinar. Essa estratégia vem sendo aplicada em outros países, inclusive no Brasil.

Sendo este um caminho bastante atrativo, torna-se fundamental a criação de políticas de salvaguarda específicas, que vão além das regulamentações até então existentes, que permitam a avaliação das propostas comerciais segundo parâmetros já estabelecidos, prevenindo a deturpação do compromisso social das empresas. Além disso, a opção de co-produção e parcerias entre radiodifusores públicos pode ser mais proveitosa se os termos dos contratos, seus resultados financeiros e o impacto geral sobre as diversas áreas das empresas devem ser mais transparentes ao público (BLUMLER, 1993).

2.2.7 O Relatório Peacock

Faz-se necessário abrir um aparte nessa discussão a respeito das formas de financiamento da radiodifusão pública para a menção a alguns pontos do relatório encomendado pelo governo britânico a um grupo de economistas com o objetivo de analisar a situação financeira da BBC e propor reformas à seu modo de organização.

O Comitê Peacock, responsável pelo Relatório Peacock, foi instalado em 1985 com o objetivo de analisar o futuro do financiamento da BBC, considerando as pretensas dificuldades, questionadas por Hutchison (1990), de persuadir o público a continuar financiando a empresa através da *licence fee*.

This difficulty, which politicians of both major parties have been known to cite when the BBC has asked for an increase, does not seem to be borne out by any reliable research, although there is some evidence that when asked if the BBC should take advertising and so reduce the licence fee or even abolish it, people will reply in the affirmative³⁶ (HUTCHISON, 1990, p. 85).

³⁶ Tradução própria: “Esta dificuldade, a qual políticos dos dois principais partidos têm mencionado quando a BBC pede um aumento, não parece ser corroborada por nenhuma pesquisa confiável, embora haja alguns indícios de que quando perguntadas se a BBC deveria contar com publicidade e assim reduzir a taxa de licença ou até mesmo aboli-la, as pessoas irão responder de forma afirmativa”.

Ao Comitê foi solicitado que considerasse a introdução de publicidade e patrocínios e outras opções de arrecadação de fundos para o financiamento dos serviços da BBC que poderiam eliminar a cobrança compulsória de taxas. O comitê foi além do que lhe foi incumbido, produzindo um trabalho que refletiu a respeito de questões mais abrangentes, refletindo, entretanto, os posicionamentos do governo sobre escolhas e a soberania do consumidor (HUTCHISON, 1990, p. 86).

The fundamental aim of broadcasting policy should in our view be to enlarge both the freedom of choice of the consumer and the opportunities available to programme makers to offer alternative wares to the public³⁷ (Report of the Committee on Financing the BBC *apud* HUTCHISON, 1990, p. 86).

As propostas do Comitê abrangeram, além do liberalismo econômico, um liberalismo social, contrário aos interesses thatcheristas, que defendiam reformulação do marco regulatório do sistema, que foi por denominado alguns *laissez faire* da radiodifusão, atributo que o Comitê rejeitou. As recomendações do relatório foram agrupadas de forma que sua implantação, em três fases, levasse o sistema de radiodifusão britânico a um “sophisticated market system based on consumer sovereignty”³⁸ (HUTCHISON, 1990, p. 86).

This, "the third stage", is seen as one where "a full broadcasting market" obtains. In the first stage the BBC's licence fee was to be indexed against inflation, while in the second, subscription-via peritelevision sockets and encrypting technology- was to become the main source of BBC income³⁹ (HUTCHISON, 1990, p. 86).

O Comitê Peacock buscou analisar a radiodifusão pública britânica sob uma ótica econômica, como parte do setor industrial, embora a radiodifusão não se encaixe nessa classificação padrão. Essa abordagem estritamente econômica é amplamente questionada por ignorar questões culturais mais importantes. Defendendo uma postura tipicamente liberal, Peacock considerou como principal objetivo das políticas de radiodifusão a garantia da liberdade individual e não a melhoria do bem-estar da sociedade (COLLINS *et al.*, 1987, p. 1-3). Collins *et al.* afirmam também que as conseqüências para a economia da radiodifusão são a abordagem da *licence fee* como uma política coercitiva, desprezando sua eficiência como mecanismo de financiamento, e a consolidação de um pensamento demonstrado pela

³⁷ Tradução própria: “O objetivo fundamental da política de radiodifusão deveria, em nossa opinião, ser tanto de ampliar a liberdade de escolha do consumidor quanto as oportunidades disponíveis aos produtores de programas para oferecer alternativas ao público”.

³⁸ Tradução própria: “sofisticado sistema de mercado baseado na soberania consumidor”.

³⁹ Tradução própria: “Esta ‘terceira fase’, é vista como uma fase obtida através de ‘um mercado completo de radiodifusão’. Na primeira etapa, a taxa de licença da BBC seria indexada à inflação, enquanto na segunda, a assinatura via tomadas de *peritelevision* tomadas e tecnologia de encriptação deveriam se tornar a principal fonte de renda BBC”.

afirmação de Rowley e Peacock: “liberals prefer even private monopoly to public monopoly, where a competitive solution does not seem possible”⁴⁰ (ROWLEY; PEACOCK, 1975 *apud* COLLINS *et al.*, 1987, p. 3).

O que o Comitê Peacock propôs para a radiodifusão pública britânica foi a interrupção da cobrança da *licence fee*, sugerindo a captação de contribuições facultativas dos espectadores que, supôs-se, estariam dispostos a financiá-la caso apreciassem seus programas (RICHERI, 1994, p. 63). Embora os planos do Comitê não tenham sido implantados, a política econômica neoliberal vigente foi suficiente para transformar o sistema público de radiodifusão britânico (COPPENS; SAEYS, 2006).

Financiar a produção da programação de emissoras de radiodifusão, públicas ou não, é uma tarefa dificultosa, pois a radiodifusão é uma atividade cara. As possibilidades de financiamento, entretanto, são variadas e se vinculam diretamente ao tipo de organização do setor. É compatível, por exemplo, com um sistema que tem como perspectiva a prestação de serviço público a cobrança de uma taxa, assim como, num sistema competitivo, a Radiodifusão Pública seja responsável por angariar fundos com base em seu prestígio junto ao público, esperando dele contribuições voluntárias, e utilizando a comercialização de seus produtos. No caso de sistemas existentes em países em que o estado carece de transparência na condução das decisões políticas, o financiamento estatal – vinculado aos orçamentos da União e dos estados – é o principal recurso de opressão imposto às emissoras públicas. Este é o caso do Brasil, em que as limitações legais enfrentadas pelas emissoras públicas de radiodifusão para a captação de recursos, que permitem apenas o financiamento estatal⁴¹, tornam a tarefa de produzir conteúdo de qualidade ainda mais penosa, já que o montante de recursos providos pelos governos é freqüentemente incerto, embora invariavelmente insuficiente.

O financiamento com verbas publicitárias, por sua vez, cria uma relação perniciososa entre as emissoras e o mercado de anunciantes, pois, como atestam algumas experiências, ao competir pela venda de espaços, as metas da Radiodifusão Pública passam a ser números de audiência e os compromissos antes estabelecidos com a formação cultural e educacional, além do investimento na construção da cidadania, são preteridos.

⁴⁰ Tradução própria: “os liberais preferem de fato um monopólio privado ao monopólio público, onde uma solução competitiva, não parece possível”.

⁴¹ Embora a proibição de captação de patrocínios e outras formas de financiamento continue em vigor, várias emissoras passaram a se beneficiar dos chamados apoios culturais à revelia da legislação proibitiva.

A grande conquista a ser alcançada quanto ao financiamento é, portanto, a possibilidade de mescla entre formas diversas e independentes de captação de recursos. Cada opção acima apresentada traz benefícios e malefícios, nem sempre em proporções equivalentes, mas, ao se optar por uma combinação de formas de financiamento, reduz-se o risco de que o sustento das emissoras acabe por interferir em âmbitos outros que não a simples manutenção do funcionamento das empresas.

Aqui se encontra o principal ponto a definir o adequado financiamento da radiodifusão pública, que consiste em afirmar que não há emissora de fato pública se não houver a total dissociação das fontes de financiamento em relação à produção de conteúdo, ou seja, uma independência editorial conquistada pela autonomia das empresas em relação ao mercado e aos governos.

2.3 CONTROLE ADMINISTRATIVO

A terceira, e última, característica apresentada nessa tipologia da radiodifusão pública é o controle administrativo. Parte-se da apresentação de algumas reflexões mais gerais, com o intuito de pensar a partir de uma perspectiva teórica, para, então, traçar as particularidades da organização do sistema brasileiro.

2.3.1 Sistemas internacionais de administração das emissoras

A fortes críticas e as recentes reformas a que foi submetida a radiodifusão pública européia motivaram o desenvolvimento de um novo sistema de administração das emissoras, conforme a análise de Coppens e Saeys (2006). Estas reformas tiveram variações em cada país, mas, de forma geral, esses autores identificam três elementos presentes nas novas políticas administrativas da radiodifusão pública.

a) O *contrato de serviço público*, com validade limitada, assinado entre a emissora e a autoridade competente, traça os compromissos das duas partes. As responsabilidades do governo são primeiramente financeiras, em compensação pelo comprometimento da emissora em cumprir um conjunto de tarefas num determinado limite de tempo;

b) Essas tarefas são descritas de forma bastante objetiva, compondo os *critérios de avaliação de desempenho*, que são tanto quantitativos quanto qualitativos e devem abarcar

todos os aspectos da política de radiodifusão pública e são, muitas vezes, acordados formalmente através de documentos – o que não impede que sejam propostos periodicamente pelas emissoras na forma de um compromisso voluntariamente estabelecido;

c) A existência de um sistema baseado em critérios pressupõe um mecanismo de verificação periódica do cumprimento dos termos do acordo. Esse mecanismo, denominado pelos autores como uma *análise de desempenho*, é um teste que examina se e em que medida os critérios de desempenho estão sendo satisfeitos. Esses mecanismos de análise e controle podem variar nos países da União Européia, indo desde um auto-escrutínio até, uma auditoria externa (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 268);

Dada a histórica prevalência do serviço público de radiodifusão na Europa, a grande parte dos profissionais da área construiu suas carreiras nas emissoras públicas, tornando-se plenamente familiarizados com a missão do serviço público antes de ocuparem altas funções executivas, afirmam Coppens e Saeys. A nova orientação mercadológica do sistema tem aumentado o recrutamento de diretores externos, que buscam objetivos mais tangíveis do que os vagos princípios que regiam o modelo, com os quais eles não estão familiarizados. “In other words, public-service contracts give the new generation of PSB managers something to go on. Moreover, other staff members too will find greater clarity about the priorities of the station they work for”⁴² (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 270-271).

Os contratos firmados apresentam uma vantagem significativa em relação à situação, vivenciada por emissoras de radiodifusão pública de muitos países e fortemente atacada por boa parte dos críticos, de dependência dos controladores do fluxo financeiro das emissoras, sejam eles o estado ou o mercado publicitário.

In any case, public service contracts definitely suggest that the broadcaster enjoys greater autonomy in his relations with the government. The government can restrict its interventions to a periodical description of the targets that the public broadcaster must attain. For its part, the broadcaster can formulate policy on how to attain the targets that have been set, and in principle can do so autonomously⁴³ (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 271).

⁴² Tradução própria: “Em outras palavras, os contratos de serviço público dão à nova geração de administradores dos serviços públicos de radiodifusão algo para ir adiante. Além disso, outros membros da equipe também encontrarão maior clareza a respeito das prioridades da emissora em que trabalham”.

⁴³ Tradução própria: “De qualquer forma, os contratos de serviço público definitivamente sugerem que o radiodifusor se beneficie de maior autonomia nas suas relações com o estado. O governo pode limitar as suas intervenções em uma descrição periódica das metas as quais devem ser concretizadas pelos radiodifusores públicos. Por seu turno, os radiodifusores podem formular políticas quanto a forma adotada para atingir as metas que foram estabelecidas, e, em princípio, pode fazê-lo autonomamente”.

Um problema apresentado pelos autores a respeito dos contratos de serviço público é que eles retiram o centro das decisões políticas a respeito da radiodifusão das discussões no parlamento e do debate público e as colocam nas mãos de técnicos, encobrindo as negociações que acontecem, então, entre um único departamento governamental e a alta administração do sistema de radiodifusão pública, gerando um déficit democrático nessas tomadas de decisão.

Here looms the danger of a democratic deficit. As public service contracts gain more and more significance, renewals of and changes in these contracts should always go hand in hand with an open public debate on the role of PSB in present-day society⁴⁴ (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 271).

O segundo elemento presente no novo sistema administrativo abordado pelos autores, os critérios de desempenho, pode ser estabelecido pelas próprias emissoras, que elaboram sob quais indicadores sua performance pode ser medida. Vários fatores podem influenciar esses indicadores, afirmam Coppens e Saeys. É importante definir se os critérios são impostos pelo governo ou se são estabelecidos pela emissora; se fazem parte das cláusulas do contrato, estabelecendo sanções como cortes de financiamento, em caso de não-cumprimento; se atende ao critério “econômico”, que se refere à apreciação da audiência, produtividade e assuntos financeiros, e ao critério “tradicional”, que trata das funções sociais e da programação da radiodifusão pública; e, finalmente, se os critérios são do tipo quantitativo, que funcionam bem para quase todas as atividades das emissoras, ou qualitativo, que pode expressar melhor a função democrática da radiodifusão (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 273-276).

A ferramenta de mensuração mais difundida é a auto-avaliação do sistema em que as emissoras produzem um relatório anual de suas atividades e examinam em que medida atingiram os critérios de desempenho. Neste cenário, há três possibilidades: o relatório pode ser submetido às autoridades políticas, que decidem as atitudes cabíveis subsequentes; pode haver a apresentação desse relatório aos órgãos reguladores independentes, que recomendarão às autoridades as melhores políticas; ou, por fim, o governo e os órgãos reguladores, avaliarão em conjunto os relatórios e indicarão as atitudes e imporão as sanções adequadas (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 277). A auto-avaliação como única ferramenta não é recomendada a longo prazo pelos autores e a aplicação de sanções financeiras devem ser ponderadas:

⁴⁴ Tradução própria: “Aqui se mostra o perigo de um déficit democrático. Na medida em que os contratos de serviço público ganhem mais e mais importância, suas renovações e mudanças devem estar sempre de mãos dadas a um debate público aberto sobre o papel do serviço público de radiodifusão na sociedade de hoje”.

If the assessment does not lead to a financial penalty, it risks being too non-committal and in the longer term it may not be as serious and well considered as it deserves to be; if it does entail financial consequences, it may become too defensive an instrument and thus be not altogether honest. Also, the absence of other parties from the process of evaluation is hardly conducive to an independent judgement, since the performance analysis could easily be used as a tool of political manipulation⁴⁵ (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 278).

Seja qual for o sistema, os autores concluem que a intervenção de um órgão regulador independente é uma condição necessária para a salvaguarda da autonomia das emissoras de radiodifusão pública (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 278-279).

Outro ponto que pode ser interessante para a futura análise do controle administrativo do sistema brasileiro é apresentado por Marilyn E. Lashley. Lashley (1992), no intuito de analisar as influências da alternância de governantes na gestão das emissoras de radiodifusão pública, realiza uma pesquisa da realidade das emissoras públicas de televisão nos EUA ao longo de 22 anos. O paradigma derrubado no início do trabalho é a idéia de que as televisões públicas não sofrem com as freqüentes mudanças de estratégias, por não serem confrontadas pelas mudanças na gestão, que seriam comuns nas empresas privadas, pois elas se submetem às decisões e às vontades de seus acionistas:

Although there have been no “purchases of controlling shares” in public broadcasting, executive and legislative turnover has generated a type of “ownership change” that has had greater impact on public television policy than more recent ownership changes may have had on commercial broadcasting⁴⁶ (LASHLEY, 1992, p. 770).

Essa rotatividade executiva e legislativa demonstra, segundo a autora, que a radiodifusão pública é produto não apenas das forças do mercado econômico, mas também das forças do mercado político (LASHLEY, 1992, p. 771). Embora a regulação e o controle da radiodifusão pública norte-americana estejam nas mãos da *Corporation for Public Broadcasting*, esta, por sua vez, funciona de acordo com as escolhas dos governantes no poder e suas preferências na proposição de políticas públicas. A constatação mais preocupante é a de que – novamente em comparação com a iniciativa privada –

⁴⁵ Tradução própria: “Se a avaliação não conduz a uma sanção pecuniária, ela corre o risco de ser demasiadamente branda e, a longo prazo, pode não ser tão séria e tão considerada como ela merece ser; e, se ela acarretar conseqüências financeiras, pode se tornar um instrumento demasiado defensivo e, portanto, não ser totalmente honesta. Além disso, a ausência de outros partidos no processo de avaliação é muito pouco propícia a um julgamento independente, uma vez que a análise de desempenho poderia facilmente ser utilizada como um instrumento de manipulação política”.

⁴⁶ Tradução própria: “Embora não tenha havido uma ‘compra de ações controladoras’ na radiodifusão pública, a manobra executiva e legislativa gerou um tipo de ‘mudança na propriedade’ que teve maior impacto sobre a política de televisão pública do que tiveram as mudanças de propriedade mais recentes que ocorreram na radiodifusão comercial”.

Unlike the private organization, in which the consumer is directly linked to the product – and management decides input, throughput, and output – in the public organization, the consumer is detached from the product. Instead, a layer of politicians and bureaucrats determines goals, means, and ends as well as defines what constitutes successful performance⁴⁷ (LASHLEY, 1992, p. 771).

E, dessa forma, as mudanças na condução das políticas têm grandes efeitos no cotidiano das emissoras públicas como, por exemplo, a hierarquia das decisões, o conjunto de diretores, a alocação de verbas e a designação de rubricas. Segundo a pesquisa de Lashley, os presidentes Johnson, Nixon, Carter e Reagan, por exemplo, “imposed policy preferences that not only determined the appropriation outcomes but also defined the organizational structure, decision-making processes, and programming content of public television”⁴⁸ (LASHLEY, 1992, p. 772). Os impactos sofridos pelas emissoras em razão das mudanças das políticas nos governos Johnson, Nixon e Carter são assim enumerados por Lashley:

the repeated restructuring of public broadcasting and micromanagement ensued more from presidential policy shifts than from economic forces in the external market – for example, technical demands or monetary costs of the system. Most important, one also recognizes that changes in policy preferences have had tremendous impact on public television managers' ability to achieve the diversity-in-programming mandate. In particular, CPB management's capitulations to executive preferences, which culminated in the partnership agreement, dramatizes the significance of executive turnover for public television policy and programming content⁴⁹ (LASHLEY, 1992, p. 779-780).

As análises da programação durante o mandato dos presidentes acima mencionados, e o mesmo podendo ser afirmado a respeito do governo Reagan, demonstraram que

Further analysis of the programming broadcast during the Johnson, Nixon, Carter, and Reagan presidencies demonstrates that managers of public television stations largely have been passive respondents to changes in executive and legislative

⁴⁷ Tradução própria: “Diferentemente da organização privada, na qual o consumidor está diretamente relacionado com o produto – e a administração decide a entrada, os meandros e os resultados –, na organização pública, o consumidor é separado do produto. Em vez disso, um conjunto de políticos e burocratas determina metas, meios e fins, bem como define o que constitui um bom desempenho”.

⁴⁸ Tradução própria: “impuseram preferências políticas que não só determinaram o desfecho da apropriação, mas também definiram a estrutura organizacional, os processos de tomada de decisão, a programação e o conteúdo da televisão pública”.

⁴⁹ Tradução própria: “as repetidas reestruturações do serviço público de radiodifusão e de micro-gestão resultaram em mais modificações de políticas presidenciais do que de forças econômicas do mercado externo – por exemplo, exigências técnicas ou de custos financeiros do sistema. Mais importante, também se reconhece que mudanças nas preferências políticas tiveram enorme impacto na capacidade dos gestores das televisões públicas em satisfazer a obrigação de diversidade de programação. Particularmente, a submissão dos administradores da CPB às preferências do Poder Executivo, o que culminou no acordo de parceria, destacou a importância da manobra do Executivo para as políticas de televisão e de conteúdo de programação”.

preferences for public broadcasting policy and have adjusted programming accordingly⁵⁰ (LASHLEY, 1992, p. 780).

O governo Johnson, entretanto, foi o responsável por incentivar o desenvolvimento de boa parte do caráter inovador da televisão pública. Os críticos avaliados pela autora definem, porém, uma trajetória que começa na programação altamente inovadora dos anos 60 e se transforma, na década de 80, em algo sem valor (*cheap*, no original). De fato, a sucessão de reviravoltas nas políticas legou à radiodifusão pública a americana uma situação assim descrita por Lashley: “More than any other goal, managers of public broadcasting entities pursue survival. Public broadcasting’s programming diversity mandate is subordinate to securing increased appropriations from one year to the next”⁵¹ (LASHLEY, 1992, p. 784).

2.3.2 Esferas de decisão do sistema brasileiro

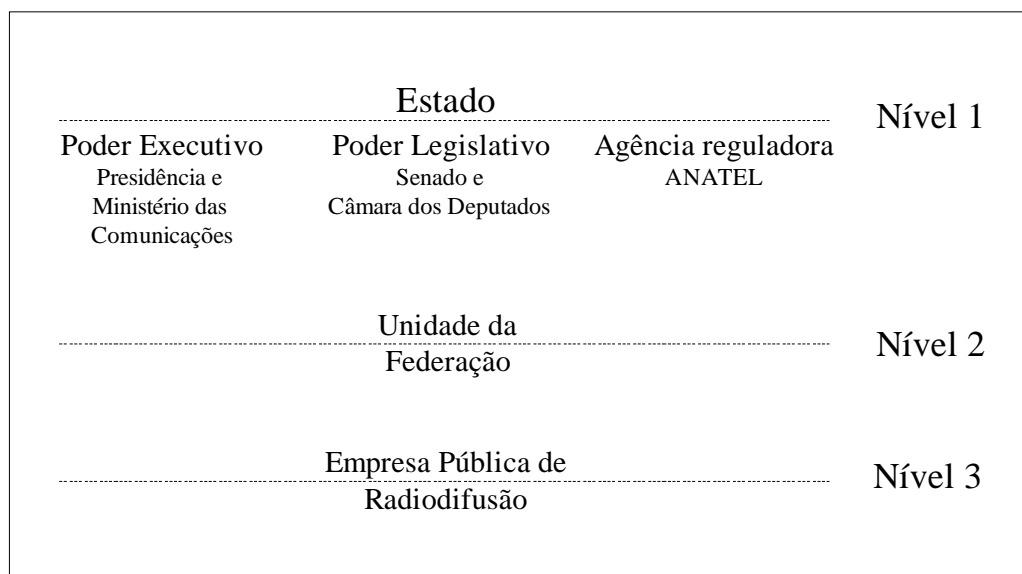
Quando se trata do controle administrativo das emissoras de radiodifusão pública, é necessário discernir a organização hierárquica da gestão das empresas, e também os papéis a serem desempenhados nos diferentes níveis, relacionados, por sua vez, à formulação das políticas nacionais de radiodifusão, à organização das emissoras como empresas e ao gerenciamento de seu funcionamento e execução dos projetos.

Para entender as diversas esferas de decisão que determinam a conduta de uma emissora de radiodifusão pública propõe-se pensar forma esquemática. Num exercício com tal finalidade, apresentam-se as esferas de decisão da seguinte maneira:

⁵⁰ Tradução própria: “Uma análise mais aprofundada da programação transmitida durante as presidências de Johnson, Nixon, Carter, e Reagan demonstra que os administradores das estações de televisão públicas têm, em geral, respondido passivamente a mudanças nas preferências do Executivo e do Legislativo voltadas para as políticas de radiodifusão pública e têm ajustado a programação de acordo com elas”.

⁵¹ Tradução própria: “Mais do que qualquer outro objetivo, gestores de entidades públicas de radiodifusão buscam a sobrevivência. A obrigação de diversidade da programação da radiodifusão pública está subordinada a garantir o reforço das verbas de um ano para o outro”.

Figura 1: Diagrama dos níveis institucionais de decisão da radiodifusão pública



No patamar mais elevado, o Nível 1, observa-se a presença do estado, que, através do Poder Executivo (a Presidência da República e o Ministério das Comunicações), do Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados) e da Agência Reguladora (ANATEL), define as macro-políticas da radiodifusão, principalmente regulando o setor e concedendo o uso dos canais de radiodifusão para exploração comercial e não-comercial.

Conforme a Constituição Federal, ao Poder Executivo compete “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”⁵². O Ministério das Comunicações, através da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, administra, com base na legislação vigente, as concessões de rádio e de TV aberta, desde o processo licitatório até o seu funcionamento, inclusive fiscalizando os aspectos concernentes ao conteúdo e também a composição societária e administrativa das emissoras. Ao Ministério cabe, ainda, instaurar processos administrativos com o objetivo de apurar infrações e adotar as medidas necessárias ao efetivo cumprimento das sanções aplicadas aos executantes do serviço⁵³.

Conforme informações do *link* Radiodifusão no site oficial da Agência Nacional de Telecomunicações, cabe à agência “elaborar, manter e atualizar os planos de canais a serem usados pelos prestadores de radiodifusão, bem como dos serviços ancilares e correlatos

⁵² Artigo 223 da Constituição Federal.

⁵³ Informações do site oficial do Ministério das Comunicações disponíveis em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em 26/08/2008.

a esta atividade (como é o caso das repetidoras de TV)”. Essas atividades compreendem a regulamentação técnica, “expedição de regulamentos com as características técnicas a serem seguidas pelos radiodifusores”; a administração dos planos básicos, “gerenciamento dos planos de canalização da radiodifusão, considerando as características técnicas dos diferentes prestadores”, impedindo interferências nos sinais; e “expedição de autorização para uso de radiofrequências para os prestadores do serviço de radiodifusão”⁵⁴.

Se, por um lado, a Constituição concede ao Poder Executivo o arbítrio sobre as concessões, por outro, condiciona-as à aprovação do Poder Legislativo, atestada pelo no Parágrafo 3º do mesmo Artigo 223, o qual garante que “O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

No patamar intermediário, o Nível 2 do diagrama, a título de ilustração, estão colocadas as unidades da federação que detêm as concessões de rádio e televisão educativas. Para ser fiel à realidade é necessário esclarecer que esse papel pode ser desempenhado por outras instituições, como explica documento do Ministério das Comunicações:

Podem executar o serviço educativo: a) a União; b) os Estados, Territórios e Municípios; c) as Universidades brasileiras e d) as Fundações constituídas no Brasil cujos estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações (MINISTÉRIO..., s/d).

Essa opção foi feita em virtude dessas constituírem as executoras majoritárias do serviço⁵⁵ desde as concessões educativas outorgadas nos anos 60 e 70, conforme abordado anteriormente. Segundo aponta Santos, “De maneira adversa à idéia de TV pública independente, ainda são escassas no país as estações públicas que não estão diretamente condicionadas aos poderes públicos” (SANTOS, 2005, p. 3). As atribuições dos estados, por exemplo, compreendem a definição das políticas públicas localizadas – específicas para cada empresa de radiodifusão – como, por exemplo, a definição do orçamento anual das emissoras, a linha editorial a ser seguida e a indicação dos profissionais que porão em funcionamento as emissoras.

No último nível nesse diagrama estão as empresas de radiodifusão, em forma de autarquias ou fundações, vinculadas aos ministérios ou secretarias estaduais de cultura e educação, na sua maioria, embora

⁵⁴ Informações do site oficial da ANATEL disponíveis em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em 26/08/2008.

⁵⁵ A maior parcela das emissoras não-comerciais são concessões aos estados, como a Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas e a Fundação Cultural Piratini Rádio e TV. Há exceções como a, hoje incorporada à Empresa Brasil de Comunicação, Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, que manteve vínculo com a União.

A TV pública pode ser gerida por instituições privadas sem fins lucrativos, que tenham afinidades e a competência administrativa e técnica necessária para tal. Ela pode inclusive ser explorada comercialmente só que os seus lucros são reinvestidos na própria emissora (MOTA, 1992).

Internamente, as empresas públicas se organizam de forma bastante semelhante às emissoras privadas, com departamentos de programação, técnico, financeiro e até divisões responsáveis por captar recursos não-governamentais, impensável até pouco tempo atrás, quando às emissoras públicas era vedado o financiamento a partir de verbas publicitárias e apoios culturais.

O planejamento da programação, a produção dos programas, a administração dos recursos são atividades a serem desenvolvidas no âmbito da empresa, por seus técnicos, devidamente coordenados por diretores e presididos por profissional indicado para a função. Portales Cifuentes explica que, associado ao conjunto de normas que regem o funcionamento jurídico, está o profissionalismo da equipe, que ele considera uma força significativa no cumprimento dos objetivos das emissoras: “Uma equipe profissional nos níveis gerenciais e criativos, consciente e comprometida com relação à sua missão, será o impulsionador imediato do projeto (PORTALES CIFUENTES, 2002, p. 129).

Na maior parte das emissoras estaduais, subordinadas diretamente aos governos locais, a Presidência e os diretores da empresa são indicados pelo governador. Essa situação de dependência exclusiva do aparato estatal (SANTOS, 2005, p. 6) é o principal protesto dos teóricos e dos defensores do modelo público de radiodifusão. Fuenzalida afirma que a direção das emissoras públicas deve representar “a legítima diversidade das sensibilidades políticas e culturais da sociedade, e por isso deve ser efetivamente autônoma do poder executivo político, e inamovível”. Se os membros da empresa dependerem do poder político executivo são representantes políticos, afirma o autor, e não dispõem de estabilidade nas mudanças de gabinetes ministeriais ou de governo (FUENZALIDA, 2002, p. 177). Autonomia, afirma,

significa a capacidade real de agir a partir da auto-definição e da interdependência com a sociedade (representada na sua diretoria), e não numa atuação definida externamente, segundo a prática de um governo, um partido político, uma classe social, uma Igreja, grupos corporativos, etc. A real autonomia da diretoria superior (não somente em termos de declaração) é obtida por um conjunto coeso de atributos, que envolve uma delicada engenharia jurídica (FUENZALIDA, 2002, p. 177).

Germán Rey, ao explicar a respeito da situação da radiodifusão pública colombiana, apresenta uma das razões para o questionamento da natureza das ditas emissoras públicas existentes afirmando que,

No grau mais extremo, as televisões públicas eram televisões estatais, cuja orientação era dada pelos Estados (através de instâncias específicas para isso, geralmente de propaganda) ou, mais especificamente, pelo governo de turno; eram completamente dependentes das finanças públicas e supunha-se que deviam obedecer às diretrizes traçadas pelo governo, para deixá-las incondicionalmente ao seu serviço ou para convertê-las estrategicamente em órgãos funcionais para os seus planos e programas (REY, 2002, p. 89).

Sendo assim, as implicações vão desde a ausência de políticas de comunicação estáveis, sofrendo com a alternância de poder, até, somando-se às instabilidades políticas, o incongruente “imobilismo do seu funcionamento e de sua capacidade de adaptação às mudanças que estavam ocorrendo, tanto na sociedade quanto no panorama mediático” (REY, 2002, p. 90).

Uma tentativa de reverter esse quadro de baixa autonomia administrativa é a alteração da forma legal das empresas com a implantação de órgãos deliberativos, como aqueles existentes nas estruturas da TV Cultura (CARRATO, 2005, p. 6), da TVE-RS e da Rede Minas de Televisão (SANTOS, 2005, p. 6-7). Embora ainda vinculadas às Secretarias de Estado da Cultura, como explica Santos, “os estatutos destas fundações trazem dispositivos que buscam assegurar a independência ideológica”. Segundo Mota, “Não há justificativa plausível para a inexistência desses instrumentos nas televisões, incluindo as estatais, educativas e públicas” (MOTA, 2004, p. 7), que complementa:

Mesmo que o significado dessa atuação seja restrito, a atividade desses conselhos traduz um desejo de se imprimir uma dimensão pública através da representação, ainda que clássica, da sociedade, que ali pode zelar pelos seus interesses (MOTA, 2004, p. 7-8).

A reformulação das políticas administrativas praticada com a reorganização do mercado europeu de radiodifusão pode agregar pontos interessantes ao debate do controle administrativo da Radiodifusão Pública brasileira. Os três elementos – o contrato de serviço público, que traça um compromisso entre as autoridades governamentais e as empresas públicas de radiodifusão; a definição dos critérios de desempenho, que consiste na explicitação objetiva das tarefas a serem desempenhadas pelas emissoras; e a existência de mecanismos de análise de desempenho, que examinam o cumprimento das tarefas estabelecidas – demonstram que as relações entre as diversas esferas de poder no setor podem ser negociadas e que é possível determinar formalmente como devem funcionar as emissoras públicas de rádio e televisão.

Se, como demonstrado, até mesmo os sistemas nacionais que contam com órgãos de regulação e fiscalização relativamente independentes sofrem com as ingerências dos governos do momento, esta é mais uma razão para refletir sobre a centralização das decisões políticas para a Radiodifusão Pública.

No Brasil, a estrutura do sistema de radiodifusão é extremamente verticalizada, concedendo pouca autonomia às empresas públicas, que dependem das políticas de comunicação federais e as estratégias estaduais de investimento e controle. Em qualquer situação, evidencia-se a importância de mecanismos de regulação e fiscalização das atividades de radiodifusão independentes do estado. Presentes nos sistemas nacionais mais bem sucedidos e clamado por várias iniciativas sociais, os órgãos não-estatais de deliberação de políticas, como a *Federal Communications Commission*, nos EUA, que se coloca no âmbito da regulação do sistema de radiodifusão, e o *Board of Governors*, da BBC, que consiste em um órgão de formulações para uma empresa pública de radiodifusão, podem constituir a alternativa para arejar o sistema de radiodifusão brasileiro. Mas esse tema será tratado com mais cuidado nos próximos capítulos dessa dissertação.

A partir do conjunto de aspectos definidos na tipologia apresentada, tem-se uma noção mais clara dos requisitos para a classificação de uma emissora pública. Mas, afinal, existem emissoras públicas de radiodifusão no Brasil? Esta pergunta não pretende uma resposta taxativa. O que se pode perceber, inclusive pela apresentação das diversas experiências internacionais, é que há razões para acreditar que seja implausível buscar as características mais puristas nas emissoras em questão, como se estas compusessem um *checklist* que conferiria um certificado de *emissora pública* às que obtivessem pontuação máxima nessa avaliação.

No entanto, é possível, de fato, destacar que algumas emissoras possuem uma programação de acordo com as expectativas de uma emissora pública, embora possam apresentar uma estrutura administrativa pouco autônoma ou um financiamento questionável. Essas características não são mutuamente dependentes, embora, importante destacar, o total cumprimento desses requisitos não deixe de ser um horizonte justificável a ser buscado.

O próximo capítulo investiga, então, as formas que a participação na radiodifusão pública pode assumir, a partir dessas três dimensões, programação, financiamento e controle administrativo.

CAPÍTULO 3

PARTICIPAÇÃO NA RADIODIFUSÃO PÚBLICA

A radiodifusão, enquanto uma das dimensões fundamentais da comunicação de massa contemporânea, desempenha um papel de destaque ao suprir os cidadãos com informação política tendo, dentre seus objetivos normativos, zelar pelo respeito a “valores democráticos fundamentais, voltados para assegurar ao cidadão a possibilidade de formar uma opinião política qualificada e protegida de coação” (GOMES, 2004, p. 185). A partir de um paralelo entre democracia e comunicação, Ammu Joseph afirma que o exercício da democracia depende de cidadãos razoavelmente bem informados. Sendo os meios de comunicação os principais responsáveis pelo provimento de informação à sociedade, o autor infere que a democratização da comunicação constitui um pré-requisito para a democracia (JOSEPH, 2005, p. 13). Considerando essa prerrogativa, e tendo em vista as pressões políticas e financeiras que atuam sobre o sistema de radiodifusão, a promoção de vínculos mais fortes entre emissoras de rádio e televisão e a sociedade parece ser a principal forma de preservar a função democrática da radiodifusão (JOSEPH, 2005, p. 17). A demanda por essa aproximação está, paulatinamente, ganhando força:

A growing number of people everywhere are coming to the conclusion that it is important for the public to be critically aware of the media – not only in terms of programming, but also with regard to various determinants of policy, such as institutional structure, funding and regulation. As a result, broadcast audiences, long presumed to be passive consumers, are beginning to turn active, seeking recognition as citizens who have a right to be heard on all issues relating to the media⁵⁶ (JOSEPH, 2005, p. 3).

⁵⁶ Tradução própria: “Um número crescente de pessoas em todos os lugares têm chegado à conclusão de que é importante que o público possa criticar conscientemente os meios de comunicação – não só em termos de programação, mas também no que diz respeito aos vários componentes das políticas, tais como a estrutura

É possível associar esse envolvimento dos cidadãos nos assuntos da radiodifusão ao tema da participação política, que é definido como a prática de atividades que têm por fim influenciar os processos de decisão política. É o envolvimento dos cidadãos nos assuntos que concernem à coletividade que confere publicidade aos processos de decisão. A partir da consideração de que os *media* constituem uma das arenas onde as demandas da sociedade são expressas, confere-se razoabilidade à tese de que a radiodifusão pública, na sua forma ideal, deve ser um espaço aberto à expressão da sociedade e livre dos constrangimentos impostos pelos interesses econômicos e pelo poder político institucionalizado. Assim, radiodifusão pública pode constituir o reduto da opinião pública e da participação cidadã (RICHERI, 1994; MARTÍN-BARBERO, 2002).

A forma que a participação na radiodifusão pública assume, porém, não é unidimensional. Há, portanto, uma série de tentativas de categorização do envolvimento da sociedade no setor. Este capítulo tem como objetivo a consideração das diversas formas que a participação da sociedade nas empresas públicas de radiodifusão pode adquirir, discorrendo, inicialmente, sobre as proposições teóricas a respeito da participação da sociedade. Posteriormente, orientando-se a partir da tipologia delineada no capítulo anterior, as várias modalidades de intervenção dos cidadãos (1) na programação, (2) no financiamento e (3) na administração das emissoras públicas de radiodifusão são sistematizadas e discutidas, de forma que seja possível localizar, no universo de experiências e possibilidades participativas, os conselhos de empresas de radiodifusão – categoria à qual pertence o objeto desta pesquisa.

3.1 ALGUMAS PROPOSIÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA RADIODIFUSÃO

Em um manifesto sobre a televisão pública na Colômbia, Martín-Barbero, Rey e Rincón afirmam que as emissoras devem assegurar seu caráter público oferecendo espaços transparentes e participativos na produção de seus programas (MARTÍN-BARBERO *et al.*, 2000).

De maneira mais objetiva, Milciades Vizcaino Gutierrez estabelece três níveis de intervenção do público na radiodifusão: (1) acesso; (2) participação; e (3) autogestão. Essas

institucional, o financiamento e a regulamentação. Conseqüentemente, a audiência, até então, considerada consumidora passiva, passa a ser ativa, buscando seu reconhecimento como cidadã que tem o direito de ser ouvida sobre as questões relativas à comunicação social”.

três dimensões estão associadas, segundo o autor, àquelas circunstâncias em que os mecanismos de representação são considerados ineficazes ou insuficientes para assegurar a democratização dos meios⁵⁷. Em primeiro lugar, o *acesso* é entendido conforme dois aspectos: a escolha, que constitui o direito a ver e ouvir programas de sua preferência, utilizando-os conforme seus interesses; e a retroação, na qual o acesso implica a interação do público com produtores, administradores e emissoras.

O segundo nível é o da *participação*, que supõe interferência em campos como a produção, a tomada de decisão e o planejamento. Participação na produção significa a oferta de oportunidades para que o público produza programas com o auxílio de profissionais, recursos de produção e instalações técnicas, por parte da emissora. Por outro lado, enquanto a participação nas decisões supõe a intervenção na programação (conteúdo, duração e exibição), na direção, administração e financiamento, a participação no planejamento corresponde à formulação de planos e políticas locais, regionais e nacionais.

A terceira, e última, dimensão se trata da participação na autogestão e diz respeito a um nível mais amplo e pleno, implicando em uma presença constante e uma capacidade real de dirigir e controlar o meio (VIZCAINO GUTIERREZ, 1992, p. 209-210).

Vizcaino Gutierrez reconhece que é necessário questionar se os responsáveis pelo processo de implementação dessas formas de participação estariam dispostos a adotar essas alternativas, já que esse empreendimento acarretaria mudanças nos modos de se produzir rádio e televisão subvertendo a cultura tradicional de considerar o meio, sua direção, administração e tomada de decisões – o que demanda um esforço coletivo (VIZCAINO GUTIERREZ, 1992, p. 210). O autor considera essas idéias, ainda assim, mais práticas do que utópicas.

Marc Raboy, por sua vez, elabora um esquema que explora os aspectos complexos de interação entre diferentes atividades associadas à radiodifusão, de forma a esmiuçar as diferentes modalidades de participação possíveis. Seu trabalho parte do ponto de vista, fundamentado na obra de James Curran, que o ambiente do serviço público de radiodifusão pode ser comparado ao conceito de esfera pública:

The idea of a public service *environment* is based on a similar conception of the public sphere, only at the centre, we find the entire array of actors involved in media activity. This reflects the recent changes in the actual physical broadcasting

⁵⁷ Não se propõe, porém, a eliminação da representação política como forma de encaminhar demandas da sociedade, e sim o incremento dos processos de produção da decisão a partir da inserção de novos atores no debate das políticas a serem implantadas.

environment, as well as the increasing interdependence between various media and actors not associated exclusively with any particular media (ex., independent producers). But most important, it includes *the public*, which is neither necessarily involved in media production, nor reducible to a statistically-based audience of consumers⁵⁸ (RABOY, 1993. p. 31).

Em se tratando de radiodifusão em geral, o autor estabelece quatro esferas de atividades: (1) Esfera política: estrutura do sistema; (2) Esfera Econômica: programação; (3) Esfera cultural: programas; e (4) Esfera Social: desempenho dos canais. Essas atividades são exercidas, respectivamente, pelos *policymakers*, que têm como objetivos a elaboração e decisão de políticas públicas; emissoras, que se preocupam com assuntos do mercado; profissionais e técnicos, responsáveis pelos programas a serem produzidos e veiculados; e, por fim, os reguladores, que têm por objetivo estabelecer as regras do sistema. Essa estrutura é demonstrada na Tabela 1:

Tabela 1: Quadro de avaliação da qualidade da radiodifusão

ESFERA DE ATIVIDADE	ATORES	OBJETIVOS PRESUMIDOS
Político: Estrutura do sistema	<i>Policymakers</i>	Políticas públicas
Econômico: Programação	Emissoras	Mercado
Cultural: Programas	Profissionais/Técnicos	Programação
Social: Desempenho dos Canais	Reguladores	Regulação

Fonte: RABOY, 1993, p. 12.

Para a análise desse ambiente levando em consideração o serviço público de radiodifusão, conforme Raboy, é necessária a inserção de mecanismos de *input* do público em cada um dos processos – o que se denomina neste trabalho, participação. O autor apresenta esse quadro, esquematicamente, da seguinte maneira (Tab. 2):

⁵⁸ Tradução própria: “A idéia de um ambiente de serviço público é baseada em uma concepção semelhante a da esfera pública, onde, no centro, encontramos todo o leque de atores envolvidos nas atividades dos media. Isto reflete as recentes mudanças no atual ambiente físico da radiodifusão, bem como a crescente interdependência entre os diversos meios de comunicação social e os atores não associados particularmente com qualquer meio (por exemplo, produtores independentes). Mas, mais importante, ela inclui o público, que não é nem necessariamente envolvido na produção mediática, tampouco redutível a um número estatístico de consumidores”.

Tabela 2: Radiodifusão como serviço público

	ESTRUTURA DO SISTEMA	
	Definição dos objetivos das políticas públicas	
	Determinação dos tipos de serviço	
PROGRAMAÇÃO	<i>Policymakers</i>	PROGRAMAS
Definição da grade de programação	Emissoras	Produção
Avaliação	Profissionais/Técnicos	Avaliação
	Reguladores	
	DESEMPENHO DOS CANAIS	
	Condições da licença	
	Avaliação do desempenho	

Fonte: RABOY, 1993, p. 13.

O autor destaca que o coeficiente de *input* não pode ser o mesmo em cada um dos níveis do processo, por duas razões principais. A primeira razão é porque os níveis não são igualmente importantes, principalmente, quando se trata do panorama de todo o sistema de radiodifusão. Em segundo lugar, esses processos não demandam a participação pública da mesma forma e, conseqüentemente, é mister estabelecer uma hierarquia da participação pública através de mecanismos adequados a cada nível (RABOY, 1993, p. 13). Novamente, o autor lança mão de um recurso esquemático, desta vez, para, confrontar os níveis de participação, já demonstrados na Tabela 2, com os modos e mecanismos de input do público (Tab. 3).

Tabela 3: Participação pública na Radiodifusão

Nível	Tipo de <i>input</i> / Mecanismo
Estrutura do sistema	Provisão da participação generalizada no processo de elaboração e decisão das políticas públicas
Desempenho do Canal	Provisão da participação nos processos regulatórios através de associações representativas do público concernido
Programação	Associações consultivas ligadas à concessão de licenças
Programas	Audiências Públicas

Fonte: RABOY, 1993, p. 13.

Raboy conclui que a provisão de mecanismos significativos de participação do público, principalmente nos momentos de tomada de decisão, permanece como o maior desafio ao processo de democratização dos *media*. A idéia de que a radiodifusão é uma esfera na qual a participação da sociedade é legitimada, encorajada e facilitada através das políticas públicas, complementa o autor, é o ponto de partida desse processo de democratização (RABOY, 1993, p. 31).

Existe um modelo de radiodifusão em que a participação do público é prevista desde a instalação das emissoras: trata-se da radiodifusão comunitária. As emissoras comunitárias se diferem em vários aspectos das emissoras públicas, cabendo, portanto, ressalvas quanto à aplicação de seu modelo de produção e gestão⁵⁹. Considera-se, ainda assim, válidas as contribuições que elas podem oferecer na concepção da sua estrutura, centrada na participação do público.

No caso da radiodifusão comunitária, apresentada por Cícilia K. Peruzzo, haveria alguns níveis de envolvimento possíveis: (1) participação nas mensagens, que é um nível elementar de participação; (2) participação na produção de mensagens, materiais e programas; e (3) participação no planejamento, a partir do envolvimento do público no estabelecimento de política dos meios, elaboração de planos de formatos e objetivos e princípios da gestão (PERUZZO, 2004, p. 1).

⁵⁹ O serviço de radiodifusão comunitária (RadCom) tem certas peculiaridades que o diferem da radiodifusão pública. Citando apenas algumas, pode-se dizer que (1) a abrangência do sinal é localizada nos bairros e imediações do local onde a emissora é instalada; (2) a autorização de funcionamento é concedida a fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos localizadas na área de atuação da emissora; (3) seu financiamento é de responsabilidade da própria emissora, sendo permitida a ela a captação de patrocínio de empresas circunscritas à área atendida pelo sinal de radiodifusão.

Em suma a participação das pessoas pode tanto concretizar-se apenas em seu papel como ouvintes, leitores ou espectadores, quanto significar o tomar parte dos processos de produção, planejamento e gestão da comunicação. Os níveis mais avançados postulam a permeação de critérios de representatividade e de coresponsabilidade, já que se trata de exercício do poder e forma democrática ou compartilhada (PERUZZO, 2004, p. 1-2).

Segundo o raciocínio de Joseph, utilizando como gancho um pronunciamento de Manfred Kops (membro do *Institute for Broadcasting Economics of the University of Cologne*), a propósito de uma conferência promovida pela *European Alliance of Listeners' and Viewers' Associations* (EURALVA), a sociedade deve amparar a radiodifusão pública em seus momentos difíceis. Esse suporte deve incluir a proteção, a elaboração e a implementação do quadro legal que constitui o serviço público de radiodifusão, pois, enfatiza Kops,

“The independence of public service broadcasting is not only a matter of legal culture but also, maybe even more, a matter of political culture,” he explained. “Civil society must preserve and foster this culture – together with the state, but sometimes also against it”⁶⁰ (KOPS, 2005 *apud* JOSEPH, 2005, p. 5).

Como exemplo, Joseph cita a Índia, que dispõe da *Telecom Regulatory Authority of India* (TRAI) como principal supervisor da radiodifusão e das telecomunicações. Embora a entidade promova o debate e busque recomendar políticas de radiodifusão, essas ações, segundo o autor, não atingem mais do que uma pequena parcela da sociedade (JOSEPH, 2005, p. 9).

Não é sem reservas, aliás, que se fala de participação da sociedade. O envolvimento do público deve ser considerado a partir de fatores que influenciam tanto a radiodifusão pública, quanto a sociedade da qual se espera engajamento. No Quênia, por exemplo, há uma tendência governamental de incentivar a participação da iniciativa privada nos serviços públicos, de forma que ela supra as carências que ultrapassam a capacidade de provimento do estado. Dentre elas, está a cooperação público/privada no serviço público de radiodifusão, que busca promover o desenvolvimento socioeconômico do país. Há, nesse caso, uma parceria entre a iniciativa privada (com entidades religiosas, por exemplo) para a produção de programas de rádio e televisão, que dá certas liberdades a esses produtores (HEATH, 1988). Embora no Quênia essa experiência possa ser vista positivamente, acaba por se assemelhar, na prática, com o sistema de as concessões adotado pelo Brasil para as

⁶⁰ Tradução própria: “A independência do serviço público de radiodifusão não é apenas uma questão de cultura legal, mas também, talvez até mais, uma questão de cultura política”, explicou. ‘A sociedade civil deve preservar e fomentar esta cultura – em conjunto com o Estado, mas por vezes também contra ele’”.

empresas comerciais de radiodifusão. Este, portanto, não é o exemplo mais adequado de participação da sociedade que este trabalho visa explorar.

Voltando ao caso indiano, embora a sociedade civil na Índia seja ativa e tenha voz em diversas questões, ela não foi capaz de intervir significativamente nos assuntos da comunicação, em razão, talvez, dos escassos incentivos a tal mobilização. Embora a TRAI tenha construído uma tradição de divulgação de materiais e documentos no seu website, convocado o público para o debate e mesmo organizado discussões abertas, seus esforços ainda não atraíram uma participação substancial da sociedade (JOSEPH, 2005, p. 9). Essas iniciativas esbarram, apesar da divulgação promovida pela TRAI, na pouca ressonância dos demais meios de comunicação indianos, que se dedicam com mais afinco aos assuntos governamentais e da própria indústria da comunicação (idem, p. 9).

A razão mais forte para esse desengajamento, apontada pelo autor, é o fato de que os cidadãos não são vistos, nem mesmo por si próprios, como legítimos *stakeholders*, gozando do direito de participar nas discussões a respeito dos *media*: “As a result, there is little attempt from any quarter to ensure that ordinary people, who constitute the bulk of media audiences, have a say in issues relating to the media, including policy”⁶¹ (JOSEPH, 2005, p. 9).

A radiodifusão pública deve constituir um canal de expressão da sociedade civil, particularmente quando a sociedade se encontra sob ameaça. Por outro lado, a sociedade deve apoiar a radiodifusão pública, especialmente quando as emissoras se afastam de sua missão, servindo, por exemplo, a interesses mercadológicos ou dos políticos, diversos do interesse público (JOSEPH, 2005, p. 23). Por fim, Joseph afirma que, além dos benefícios promovidos diretamente à radiodifusão pública, a participação dos cidadãos pode beneficiar também o entendimento destes de suas obrigações e responsabilidades quanto à garantia de independência dos *media* (JOSEPH, 2005, p. 26).

No Brasil, há, atualmente, um gradativo movimento em direção à revitalização da sociedade civil e seu engajamento em espaços de discussão que pretendem estreitar laços entre os cidadãos e o estado, em um esforço conjunto de valorização da participação da sociedade nas discussões de políticas públicas em áreas diversas (COELHO; NOBRE, 2004).

⁶¹ Tradução própria: “Efetivamente, há poucas iniciativas para garantir que as pessoas comuns, que constituem a maior parte da audiência dos *media*, tenham voz em questões relacionadas com a comunicação social, inclusive sobre suas políticas”.

Mecanismos formais e informais de discussão vêm fortalecendo uma perspectiva de governança participativa democrática e podem auxiliar a compreensão do potencial da participação da sociedade para a produção de políticas para a radiodifusão pública.

Essa proposta não é de todo desconhecida dos principais envolvidos nos debates a respeito da radiodifusão pública brasileira e, embora pouco sistematizada, foi assinalada por vários participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado entre 2006 e 2007. Nas palavras de Orlando Senna, então Secretário do Audiovisual no Ministério da Cultura, o sistema de radiodifusão pública deve ser composto por

Modelos que chamem a participação da sociedade, por meio da incorporação de novos atores no processo de elaboração de conteúdos e serviços de interesse público, reunindo no seu entorno segmentos representativos das diferentes áreas do conhecimento e de correntes de opinião. Nessa perspectiva, a TV pública pode estabelecer novos níveis de compromisso com o público telespectador, respeitando seus direitos e reconhecendo suas demandas (SENNA, 2006, p. 7-8).

Dentre os cinco grupos de trabalho temáticos em torno dos quais se organizou o Fórum, três mencionaram diretamente, em seus relatórios finais, a importância da participação da sociedade no sistema de radiodifusão pública a ser formulado. O Grupo de Trabalho Configuração Jurídica e Institucional⁶² traçou, dentre os demais desafios à radiodifusão pública, o seguinte questionamento: Como se dará a participação social nas TVs Públicas: “por meio da participação social em conselhos de administração, conselhos de programação, conselhos de fiscalização, conselhos de políticas públicas, conselhos associativos ou associados?” (I FÓRUM..., 2007, p. 38). Já o Grupo de Trabalho Legislação e Marcos Regulatórios⁶³ estabeleceu nove premissas para um marco regulatório da TV pública. Dois deles tratavam diretamente do tema aqui discutido: “(4) As diretrizes da programação da TV pública, assim como a fiscalização do seu cumprimento, devem ser atribuição de órgão colegiado, no qual o estado não terá maioria; e (5) As diretrizes da gestão executiva da TV pública devem estar subordinadas a um órgão colegiado, no qual o estado não terá maioria” (I FÓRUM..., 2007, p. 43).

O Grupo de Trabalho Migração Digital⁶⁴, por sua vez, reconheceu o potencial estratégico da digitalização: “Para as TVs públicas, a interatividade é recurso estratégico uma

⁶² Coordenação: Delcimar Pires Martins (Assessor Especial do Gabinete do Presidente da República) e Bruno Vichi (Diretor Jurídico da Radiobrás).

⁶³ Coordenação: Manoel Rangel (Diretor Presidente da Agência Nacional do Cinema – Ancine) e Alexander Galvão (Assessor do Diretor Presidente e Coordenador do Núcleo de Assuntos Regulatórios da Agência Nacional do Cinema – Ancine).

⁶⁴ Coordenação: José Roberto Garcez (Diretor de Jornalismo da Radiobrás).

vez que cria possibilidades ainda imensuráveis de participação do telespectador-cidadão, seja na programação, seja em eventos transmitidos ao vivo. As possibilidades vão desde a participação do público em eventos culturais, passando por atividades educacionais, até as mais complexas formas de relacionamento do cidadão com o Estado” (I FÓRUM..., 2007, p. 60).

Fundado, então, nas propostas teóricas apresentadas e na tipologia já desenvolvida no capítulo anterior, o trabalho sistematiza a participação da sociedade a partir de três eixos: (1) participação na programação; (2) participação no financiamento; (3) e participação no controle administrativo das emissoras.

3.2 PARTICIPAÇÃO NA PROGRAMAÇÃO

A radiodifusão pública, segundo Enli (2008), tem natureza ambivalente, no que tange os contextos de participação na programação. Por um lado, o serviço público tem uma conexão ideológica ao conceito de esfera pública e se espera que promova uma cidadania ativa.

In line with this ideal, the PSB channels have traditionally enabled audience participation in political and societal debates and serious competitions based on academic knowledge (Bastiansen, 1996; Dahl and Bastiansen, 1999: 185–8). McNair *et al.* (2003) have demonstrated that political access programming has the normative aspiration to achieve representation, interrogation and mobilization⁶⁵ (ENLI, 2008, p. 107).

Por outro lado, Enli afirma que há uma antipatia histórica em relação ao envolvimento do público na programação das emissoras de radiodifusão pública, a partir de dois indícios: até a década de 1960, em razão da natureza da administração de John Reith, na BBC, havia uma relação vertical com a audiência; além disso, há autores que afirmam que as emissoras de radiodifusão pública têm sido relutantes na adoção de formatos participativos em virtude de os considerar populistas, descaradamente comerciais e de baixa qualidade (ENLI, 2008, p. 107).

⁶⁵ Tradução própria: “De acordo com esse ideal, os canais de radiodifusão pública têm tradicionalmente permitido a participação da audiência em debates sobre política e sociedade, além de competições sérias baseadas em conhecimentos acadêmicos (Bastiansen, 1996; Bastiansen e Dahl, 1999: 185-8). McNair *et al.* (2003) demonstraram que a programação política detém o anseio normativo de incentivar a representação, o questionamento e a mobilização”.

A britânica BBC, sempre referência de serviço público de radiodifusão, tem desenvolvido estratégias para o modelo a partir das possibilidades oferecidas pela “era digital” e, em um documento de políticas aplicáveis a esse cenário, *Building Public Value*, propõe “a true creative dialogue in which the public is not passive audiences but active, inspired participants”⁶⁶ (BBC, 2004, p. 5).

O serviço público de radiodifusão norueguês, outro exemplo de valorização da participação do público, estabelece como meta para a NRK (a emissora pública nacional) a produção de, no mínimo, 15 novos formatos de programas por ano, nos quais a interatividade é um aspecto importante. Na Suécia, a SVT proclama que irá convocar a audiência a tomar parte de diferentes atividades da instituição: “The SVT aims to develop dialogue by initiating conversations with the audience, not only through the TV screen”⁶⁷ (ENLI, 2008, p. 109).

Sendo assim, a participação na programação das emissoras pode acontecer de várias formas e podem ser sintetizadas em duas modalidades que levam em conta a autoria da produção. Ainda conforme a lógica dos canais comunitários, estudada por Cicília K. Peruzzo, as emissoras públicas desempenham os papéis de canal produtor e canal provedor, e, assim, oferecem diferentes oportunidades de inserção dos cidadãos na sua programação (PERUZZO, 2004, p. 7).

3.2.1 Emissoras públicas como canal produtor

A participação que prevê as emissoras enquanto canais produtores deixa a cargo das rádios e televisões a produção dos programas. A participação da sociedade acontece quando aos cidadãos é dada a oportunidade de tomar parte dos debates propostos na qualidade de convidados dos programas ou, periféricamente, no lugar de audiência ativa. No primeiro caso, dando espaço à argumentação de posicionamentos variados provenientes de diversos atores, as emissoras estabelecem uma esfera de discussão que os teóricos da democracia discursiva denominariam deliberação mediada (MAIA *et al.*, 2008).

É fundamental, nesse caso, a preocupação dos produtores em estabelecer critérios de seleção dos participantes. Joseph demonstra, a partir da experiência indiana de basear seus programas na participação da audiência, que, nem sempre, a diversidade parece ser o critério

⁶⁶ Tradução própria: “um diálogo criativo verdadeiro no qual o público não constitui uma audiência passiva, mas sim de participantes ativos e inspirados”.

⁶⁷ Tradução própria: “A SVT visa desenvolver o diálogo incentivando conversas com a platéia, não apenas através da tela da TV”.

de seleção mais forte, especialmente na televisão. O resultado, afirma o autor, é que as pessoas na TV raramente representam as múltiplas classes, castas, comunidades étnicas e religiosas, línguas e níveis educacionais de que é composta a sociedade indiana. A preferência também se dá por convocar pessoas residentes nas capitais, e, salvo raras exceções, a tela é ocupada grande parte do tempo por celebridades ou especialistas, restando pouco espaço para as pessoas comuns (JOSEPH, 2005, p. 22).

O segundo caso, em que a participação do público é periférica, tem concentrado a maior parte dos esforços quanto à promoção da participação. Essa modalidade de intervenção reúne as principais estratégias de aproximação das emissoras com o público e visa cultivar um tipo de *feedback* da audiência, com o comprometimento de incorporar as sugestões do público na produção dos programas. O uso de plataformas interativas, facilitado pela popularização das redes digitais de comunicação, tem recebido os principais investimentos das empresas de radiodifusão.

In the public service broadcasters' involvement with multi-platform formats, they are thus expected to provide 'public service participation'. The new feedback opportunities provided by new technology should thus, from this perspective, not be reduced to media-centric participation, but also initiate democratic participation. In practice, however, the participatory formats are primarily designed to attract audiences on several platforms, and multi-platform formats are thus increasingly being embraced as one solution to the current challenges facing PSB associated with deregulation, digitalization and convergence⁶⁸ (ENLI, 2008, p. 117).

Essa participação periférica pode ter fins até mesmo comerciais, visto que é amplamente utilizado como estratégia de marketing das emissoras privadas. Na radiodifusão pública, entretanto, ela pode ter fins políticos e culturais. Conforme finaliza Enli, a digitalização e a convergência tecnológica representam muitos desafios à radiodifusão pública, mas abrem, por outro lado, um leque de novas possibilidades de interação com o público e representam também uma oportunidade para redefinir as atribuições do serviço público de radiodifusão (ENLI, 2008, p. 117).

Recentemente, em dezembro de 2007, a Fundação Padre Anchieta iniciou um projeto abrigado no website Radar Cultura que, a partir da abertura da Radio Cultura AM às sugestões do público do Jornal da Cultura, exibido na TV Cultura (que propõe o debate de

⁶⁸ Tradução própria: "Na utilização dos formatos de multi-plataformas, os produtores do serviço de radiodifusão pública devem promover uma 'participação no serviço público'. As novas oportunidades de respostas oferecidas pelas novas tecnologias não devem, deste ponto de vista, ser reduzidos a um tipo de participação centrada nos meios, mas sim, uma participação democrática. Na prática, porém, os formatos participativos são concebidos principalmente para atrair audiências em várias plataformas, e os formatos multi-plataforma são, assim, cada vez mais vistos como uma solução para os atuais desafios do serviço público de radiodifusão, que se associam com a desregulamentação, a digitalização e convergência".

temas relacionados às notícias mais relevantes de cada edição), sugere que os usuários da internet se tornem co-editores do veículo através do registro de suas sugestões no site (RADAR CULTURA, 2008).

A audiência participa da criação da programação da Cultura AM escolhendo as músicas, propondo e discutindo temas de interesse comum e ainda sugerindo e comentando as pautas dos jornalistas e produtores do site. As músicas mais pedidas e também uma parte do conteúdo do site aparecerá na programação transmitida pela web e pela rádio Cultura, mas o usuário não pode baixar material protegido por direitos autorais (RADAR CULTURA, 2008).

Conforme informações da sua página⁶⁹, a principal característica da iniciativa é a moderação social do site: “O conteúdo publicado ganha destaque a partir do voto dos usuários. Cada participação pode ser avaliada pela comunidade e as que produzirem maior repercussão aparecem nas capas”. Além disso, o site afirma que as pautas e programas, antes definidos apenas pelos produtores, passarão pelo crivo dos internautas, que enviam sugestões e, ainda, avaliam as colaborações dos demais participantes. Assim, “As propostas encaminhadas pela comunidade de participantes aparecem lado a lado com as feitas pelos produtores e têm as mesmas chances de se transformar em programação” (RADAR CULTURA, 2008).

Já a cobertura participativa, estratégia experimentada em programas como o *Roda Viva* e o *Vitrine*, tem como característica a exploração de novas linguagens, formatos e recursos, integrando rádio, TV e internet a partir do ambiente de colaboração do site Radar Cultura. O formato compreende a integração das transmissões ao vivo dos programas à transmissão paralela dos bastidores, cobertura colaborativa instantânea com a participação dos internautas a partir de ferramentas e recursos gratuitos na internet como bate-papo (*Cover it live*), transmissão de vídeo (*Mogulus*, *You Tube*), compartilhamento de arquivos e fotos (*Flickr*) e troca de mensagens instantâneas (*Twitter*)⁷⁰ (RANGEL, 2008).

Os objetivos da experiência consistem em: (1) Criar novo formato para produção audiovisual: emissora de bolso (por ser simples e barata); (2) Criar linguagem para promover uma nova forma de se assistir TV integrada à internet; (3) Oferecer ao usuário várias possibilidades de se assistir a um mesmo programa (através das diversas câmeras); (4) Oferecer conteúdo estendido para contextualizar e aprofundar o debate da televisão (com a

⁶⁹ Disponível em <<http://www.radarcultura.com.br/>>. Acesso em 27/10/2008.

⁷⁰ Mogulus: transmissão de vídeo e switcher virtual <<http://www.mogulus.com/>>; Cover it live: bate-papo multimedia <<http://www.coveritlive.com/>>; Flickr: armazena e compartilha fotos <<http://www.flickr.com/>>; You Tube: armazena e compartilha vídeos <<http://www.youtube.com.br/>>; Twitter: para cobertura em tempo real do debate <<http://twitter.com/>>. Acesso em 27/10/2008.

publicação de material de arquivo e links) – uma biblioteca multimídia; e, conforme os produtores, (5) Promover a interação instantânea do público (RANGEL, 2008).

Já a Empresa Brasil de Comunicação propôs, inicialmente, em seu website⁷¹ estabelecer uma comunicação direta entre as emissoras e o público, no que foi menos exitosa do que a FPA. Em 2007, o site abrigou fóruns e enquetes a respeito da empresa e de sua programação. A principal função do site foi, porém, divulgar informações a respeito da constituição da empresa e sua estrutura, visto que não houve atualizações subseqüentes e o as diversas mensagens enviadas pelos usuários ao fórum (como pedidos de programação e solicitação de informações a respeito da veiculação de conteúdos produzidos independentemente) acabaram sem respostas. Ao longo do último ano, porém, a utilização do site como canal de *input* da sociedade, foi perdendo força e, atualmente, as ferramentas se restringem às enquetes⁷².

3.2.2 Emissoras públicas como canal provedor

No momento em que foi criado o sistema público de radiodifusão nos EUA, a principal regra para a PBS foi a proibição de produção direta de programas. É claro que o sistema norte-americano está baseado em estações locais e a PBS tem a função de organizar essas emissoras, selecionando e distribuindo programas, logo, não é produtora de programação (WITHERSPOON; KOVITZ, 2000). Por trás dessa determinação, porém, estava a pretensão de atribuir às emissoras locais e aos produtores independentes a responsabilidade de produzir a programação a ser exibida pelas televisões associadas.

A proposta da participação da sociedade nas emissoras a partir da produção direta de programação é relativamente semelhante aos propósitos da organização do sistema público norte-americano e, também, ao modo de produção idealizado para a radiodifusão comunitária brasileira (PERUZZO, 2004).

Há que se levar em conta que grupos sociais com menor inserção nos *media*, que poderiam encontrar canais de expressão na radiodifusão pública, são, freqüentemente, desprovidos de recursos financeiros que garantam a infra-estrutura necessária à produção de seus próprios programas. Mais do que oferecer espaço na grade de programação, as empresas

⁷¹ Disponível em <<http://www.ebc.tv.br>>. Acesso em 27/10/2008.

⁷² O design atual do portal da TV Brasil (<<http://www.tvbrasil.org.br>>), que tem recebido mais atualizações do que o site da EBC, é problemático, pois as diversas páginas que compõem o portal não estão adequadamente vinculadas, dificultando até mesmo a busca por informações.

de radiodifusão pública poderiam, portanto, facilitar esse empreendimento atuando como parceira nessas produções.

A título de ilustração, o espaço para a produção independente na EBC é viabilizado, principalmente, através do lançamento de editais de co-produções e aquisição de programação independente. O primeiro edital lançado, em outubro de 2008, destina-se à contratação de empresa sem vínculo com a EBC para a produção de uma série jornalística de 26 edições, denominada *Revista África*⁷³. A intenção manifestada pelos dirigentes da empresa é que a proporção de produções independentes na grade da TV Brasil chegue a 40% (TAVARES, 2008). Outras inserções de programação independente são oferecidas por projetos como o *Pontos de Cultura*, em parceria com o Ministério da Cultura, e o projeto *Outro Olhar*, que abre espaço no programa *Repórter Brasil* para a veiculação de inserções de até 3 minutos produzidas por qualquer interessado e enviadas para a análise e seleção da equipe de produção do telejornal⁷⁴. A contratação de produtoras independentes é rara no sistema brasileiro de radiodifusão – inclusive nas emissoras comerciais – mas tende a se expandir caso iniciativas como a recentemente proposta pela Empresa Brasil de Comunicação (de lançamento de editais de financiamento para propostas de programas) venham a se concretizar.

3.2.3 Ouvidoria

Outra modalidade de participação do público na programação consiste na manifestação dos interesses e preferências dos espectadores através de canais especializados na captação das demandas dos cidadãos. A ouvidoria, arrisca-se dizer, é a forma mais consolidada de intervenção do público em diversas áreas de prestação de serviços, sejam estes fornecidos por governos, empresas públicas ou empresas privadas. Embora a remissão histórica da atividade conduza ao cargo de ombudsman, criado pelo Parlamento sueco, no século XIX, e sua adoção tenha sido recomendada aos governos pela Organização das Nações Unidas, em 1945 (COMPARATO, 2005), a consolidação dessas instâncias ocorreu tardiamente no Brasil.

No âmbito governamental, houve algumas iniciativas pouco frutíferas, na década de 1980, que, por ocasião das discussões na Assembléia Constituinte, foram revitalizadas e

⁷³ Concorrência Pública Nº 001/2008, Processo EBC nº 000315/2008. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/estatico/contas/tcucontas_editais/CP0012008.pdf>. Acesso em 27/10/2008.

⁷⁴ Informações em: <<http://www.tvbrasil.org.br/reporterbrasil/outroolhar.asp>>. Acesso em 27/10/2008.

tomaram forma na criação de ouvidorias setoriais nos âmbitos municipais, estaduais e federais na década de 1990. Naquele momento, inclusive, algumas empresas privadas, adotando o termo original *ombudsman*, passaram a associá-las aos seus departamentos de marketing (COMPARATO, 2005). Conforme a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, o ouvidor

tem como dever defender os direitos e os legítimos interesses dos cidadãos, seja em órgãos da administração pública - em quaisquer dos seus níveis e poderes - seja em uma empresa privada, atuando, sempre, com autonomia para apurar as questões que lhe forem apresentadas e independência para manifestar o que entender cabível à instituição a qual é vinculado (ASSOCIAÇÃO..., 2005).

Rowe, detalhando o papel da ouvidoria, explica que o ouvidor é

a confidential and informal information resource, communications channel, complaint-handler and dispute-resolver, and a person who helps an organization work for change. Organizational ombudspeople are employed by public and private institutions, agencies and corporations. Their purpose is to foster values and decent behavior-fairness, equity, justice, equality of opportunity, and respect. The ombudsperson often will be especially concerned with respect for those who are--or who see themselves as--less powerful than others in a given situation. The organizational ombudsperson is a designated neutral within an organization and usually reports at or near the top of that organization, outside ordinary management channels⁷⁵ (ROWE, 1995).

A criação de ouvidorias nos meios de comunicação, conforme avaliação da ANDI, ainda é uma iniciativa pouco comum. Segundo levantamento da entidade,

Folha de S. Paulo, pioneira em 1989, O Povo (de Fortaleza), Jornal da Cidade (de Bauru, São Paulo), TV Cultura, Radiobrás, Rádio Bandeirantes (de São Paulo) e o portal Universo Online já contam ou contaram com um profissional cuja tarefa principal é receber reclamações, criticar o material veiculado e estabelecer um canal com o público (ANDI, 2007, p. 158).

A TV Cultura conta com ouvidoria que tem como missão “garantir, do ponto de vista do telespectador, o cumprimento dos estatutos da Fundação Padre Anchieta”, e a “defesa e o aprimoramento integral do homem, tendo em vista sua capacitação para o pleno exercício da cidadania”. Para isso, o ouvidor (ou *ombudsman*, conforme lá denominado) “defende uma programação de televisão aberta que tenha qualidade, diversidade e integridade cultural e

⁷⁵ Tradução própria: “uma fonte confidencial e informal de informação, um canal de comunicação, um gerenciador de reclamações e alguém que decide disputas, além de ser uma pessoa que auxilia uma organização a se aperfeiçoar. Ouvidores organizacionais são contratados por instituições públicas e privadas, agências e corporações. Seu propósito é promover certos valores e um comportamento decente, assim como a equidade, a justiça, a igualdade de oportunidades e o respeito. O ouvidor, muitas vezes, está especialmente preocupado com o respeito por aqueles que são – ou acreditam ser – menos poderosos que outros, em uma determinada situação. O ouvidor é neutro na organização e, geralmente, reporta-se ao alto escalão, que estão além dos canais normais de gestão”.

editorial”. Dentre os princípios a serem sustentados pela ouvidoria, a partir da análise do conteúdo televisivo veiculado, encontram-se: (1) Relevância para o exercício da cidadania; (2) Importância cultural e artística; (3) Credibilidade e interesse público das informações; (4) Equilíbrio e independência jornalística; (5) Potencial de entretenimento; (6) Utilidade comunitária; (7) Virtuoso técnico; (8) Adequação dos formatos à linguagem de televisão aberta (FUNDAÇÃO..., 2008b).

O ouvidor da Fundação Padre Anchieta é considerado “um representante institucional do telespectador” e se compromete a ser “um instrumento independente, efetivo e de credibilidade na consolidação da transparência e da interatividade nas relações entre a TV Cultura e os telespectadores em geral”, atuando “como árbitro independente diante de observações, comentários, queixas e elogios dos telespectadores, sem que esta atuação elimine ou substitua os canais já existentes entre o público e os responsáveis pelos conteúdos da emissora” (FUNDAÇÃO..., 2008b).

O ombudsman da FPA dispõe de uma coluna semanal hospedada no website da emissora, onde publica uma análise da programação recente, apontando seus altos e baixos. Além de acompanhar diretamente a programação da emissora, o ombudsman da TV Cultura

recebe e avalia as demandas encaminhadas à equipe de atendimento ao telespectador, tendo autonomia total para hierarquizar e selecionar os assuntos, respondendo a essas demandas sempre de forma pública, através da coluna e da programação, e encaminhando as demandas não respondidas aos responsáveis por cada programa (FUNDAÇÃO..., 2008b).

Apesar dessa disposição em lidar com as manifestações do público, conforme explicita a página que contém as principais informações a seu respeito, o ombudsman não tem obrigação de responder individualmente às demandas dos telespectadores (FUNDAÇÃO..., 2008b).

A avaliação que o próprio ombudsman da emissora, Ernesto Rodrigues, apresentou em sua coluna em 14 de outubro de 2008, a propósito dos seis meses de sua atividade, é bastante esclarecedora a respeito de seu trabalho e, mais importante, dos seus resultados. Embora a mera existência da ouvidoria na FPA seja louvável, visto ser essa uma experiência única dentre as emissoras públicas de radiodifusão⁷⁶ e a avaliação da programação, realizada pelo ombudsman, merecer sua aprovação geral, o retorno dos responsáveis na FPA às críticas apresentadas por Rodrigues foi baixíssimo. Nos seis meses de

⁷⁶ Informação levantada a partir da consulta dos websites das emissoras afiliadas à ABEPEC.

trabalho, período compreendido entre 07/04/2008 e 13/10/2008, foram analisadas pelo ouvidor 562 edições de 56 programas diferentes da grade da TV Cultura, gerando 1365 tópicos de comentários, selecionados e publicados por Rodrigues na página Ombudsman da Cultura. Houve 17 respostas da emissora ao ouvidor, representando apenas 3,02% das análises realizadas (RODRIGUES, 2008). Rodrigues, a partir dessa constatação, afirma que

Este quadro de virtual clandestinidade dá razão aos que dizem que o principal desafio da TV Cultura é superar o elitismo e a soberba burocrática que ainda parecem fazer parte do DNA organizacional da emissora. E aos que dizem que o telespectador, decisivo, estratégico e fundamental nas emissoras comerciais, na TV Cultura parece representar apenas um detalhe secundário. Assim como, é lícito presumir, seu representante, o ombudsman (RODRIGUES, 2008).

O ouvidor conclui que a situação configura o não-cumprimento da diretriz estabelecida pelo contrato entre FPA e ombudsman (FUNDAÇÃO..., 2008b), que “obriga a emissora a dar retorno hábil e imediato às demandas, críticas e considerações feitas pelo ombudsman” e “nem de longe caracterizam a interatividade desejada e contratualmente explicitada” (RODRIGUES, 2008).

A ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação, prevista em sua Lei de criação, com a nomeação de Laurindo Leal Filho para o posto de ouvidor-geral, em 28/08/2008, encontra-se em processo de instalação. Conforme informações do site da Radiobrás, a função da ouvidoria da EBC é “complementar a atividade do Conselho Curador, recolhendo e buscando respostas da diretoria executiva às críticas, reclamações e sugestões dos telespectadores, ouvintes e usuários dos canais da EBC” (RADIOBRÁS, 2008). Segundo Laurindo Leal Filho, a ouvidoria é um dos mecanismos formais capazes de estabelecer um vínculo orgânico entre o público e a EBC.

Por ela circularão as demandas, as expectativas, as sugestões, os elogios e as críticas do público ao seu veículo de comunicação. E, de volta, num processo de mão dupla, as respostas quando se fizerem necessárias. Mas não só elas. Indagações também, na medida que cabe a Ouvidoria instigar o público a participar desse debate (LEAL FILHO, 2008).

Leal Filho afirma, também, que a ouvidoria pode constituir uma fonte de aprendizado para a EBC e um “instrumento impulsionador de mudanças”, e essas características dão sentido à existência dessa instância. À medida que se consolida o acompanhamento criterioso da programação, tornam-se possíveis mudanças mais amplas na empresa (LEAL FILHO, 2008).

Ainda assim, é importante perceber que a atuação da ouvidoria não ultrapassa o âmbito da programação das emissoras públicas. A atividade dos ouvidores está circunscrita ao acompanhamento e crítica dos programas, assim como o encaminhamento das manifestações do público nesse âmbito. Conforme esclarece a página do ombudsman da TV Cultura, sua atividade não contempla a discussão de “questões como administração de recursos humanos e tecnológicos, problemas de ordem funcional, orçamento e condições de produção de conteúdo da emissora” (FUNDAÇÃO..., 2008b).

3.3 PARTICIPAÇÃO NO FINANCIAMENTO

Alguns dos mecanismos de financiamento existentes em vários países pressupõem o envolvimento direto da sociedade na manutenção financeira das empresas públicas de radiodifusão. Conforme já explorado anteriormente neste trabalho, algumas fontes de recursos atribuem aos cidadãos o ônus de financiar as emissoras. A cobrança da *licence fee* e as contribuições espontâneas configuram um tipo de participação da sociedade no sustento das rádios e televisões públicas. Esse tipo de envolvimento pressupõe, em primeiro lugar, um sentimento de propriedade dos espectadores sobre os meios de comunicação, em segundo lugar, a anuência da sociedade em contribuir financeiramente com as empresas públicas de radiodifusão e, por último, o engajamento dos cidadãos em um projeto de revitalização das emissoras e o contínuo acompanhamento de suas atividades. A idéia não consiste, entretanto, em onerar, mais uma vez, os cidadãos, e sim estabelecer vínculos estreitos e mais transparentes entre as partes.

3.3.1 Contribuições compulsórias

A cobrança compulsória de taxas está relacionada diretamente ao fornecimento de um tipo de serviço, no caso, o serviço de radiodifusão pública. Dallari, a propósito de um projeto interrompido da Fundação Padre Anchieta⁷⁷, faz algumas considerações a esse respeito: (1) o serviço de radiodifusão pública é peculiar, não podendo ser considerado comparável, senão com ressalvas, a outro serviço público qualquer. No entanto, é inegável que ele vem sendo prestado pelos estados e pela União há algumas décadas; (2) quem “paga a conta” das emissoras, os cidadãos, continuará a fazê-lo, com a garantia, porém, que os recursos arrecadados serão investidos nos fins para os quais são recolhidos; (3) a cobrança de

⁷⁷ Discutido anteriormente, no Capítulo 2.

taxas, modalidade legal dessa arrecadação, respeita os princípios constitucionais brasileiros, que prevêem que os serviços executados pelo estado podem ser efetivamente aproveitados pelo contribuinte ou apenas postos à sua disposição (DALLARI, 1998).

Quando há cobrança de um tributo, há que ser observada, entretanto, a questão da universalidade do acesso ao serviço, que, na radiodifusão pública brasileira, não é plenamente assegurada. Ainda assim, se há regiões onde não é possível captar os sinais de radiodifusão emitidos pelas emissoras públicas, a cobrança de uma taxa seletiva desoneraria os cidadãos residentes em locais onde os sinais destas emissoras não podem ser captados. A cobrança da taxa a partir da observação do acesso ao serviço seria, portanto, mais justa para o conjunto da população do que a designação de recursos diretos dos caixas únicos dos estados e da União, que onera indiscriminadamente toda a sociedade.

O parecer de Dallari sobre essa modalidade de financiamento é bastante incisivo:

Com efeito, por meio dessa forma de captação de recursos é possível estabelecer um verdadeiro controle social sobre o serviço, dando-se eficácia concreta ao princípio participativo. (...) Da mesma forma, cobrando-se nada dos menos aquinhoados e mais dos que desfrutam de melhor condição econômica, está-se fazendo justiça social ou, mais exatamente, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais (DALLARI, 1998, p. 125).

3.3.2 Contribuições espontâneas

A participação no financiamento a partir da colaboração espontânea do público suscita outras reflexões. Essa estratégia é bastante difundida nos EUA, onde uma parcela significativa dos recursos que financiam a PBS é originária de doações. Esse sistema de financiamento não é totalmente estranho ao Brasil, quando se remonta a experiência das rádios clube ou rádios sociedade, que se mantinham financeiramente a partir da colaboração de sócios. Essas experiências, dentre as quais está a primeira emissora de rádio nacional, a Rádio Sociedade Rio de Janeiro, fundada por Roquette-Pinto (MILANEZ, 2007), extinguiram-se com a legalização da veiculação de publicidade, na década de 1930.

O insucesso das primeiras experiências merece uma avaliação teórica das possibilidades da adoção de mecanismos de envolvimento dos cidadãos no financiamento da radiodifusão pública. A aposta no engajamento espontâneo do público é explicada na lógica da ação coletiva de Mancur Olson, que sugere a “*by-product theory*”, segundo a qual

individuals contribute toward the provision of a public good primarily because of some private-good benefits (what Olson calls “selective incentives” to contrast them

to non-excludable or public good benefits received by both members/contributors and non-members/non-contributors)⁷⁸ (OLSON, 1965 *apud* KROPF; KNACK, 2003, p. 188).

O estudo de Kropf e Knack demonstra, entretanto, que as emissoras de Radiodifusão Pública não devem se fiar apenas nas contribuições, pois oferecem ao público o que denomina um bem não concorrencial, o qual muitas pessoas podem consumir simultaneamente sem nenhuma redução dos benefícios médios, e, mais importante, não exclusivo, dada a transmissão aberta. Sob uma lógica racional individualista, apresentada pelos autores, as pessoas não teriam razões para fazer doações à radiodifusão pública, pois os seus custos não aumentariam necessariamente o nível e a qualidade do bem público. Entretanto, se os espectadores escolherem consumir o serviço sem despender recursos, a qualidade das emissoras de rádio e televisão será substancialmente reduzida e muitas emissoras teriam que abandonar a atividade de radiodifusão. Este é um exemplo clássico do problema da ação coletiva: “maximizing behavior of individuals leads to sub-optimal outcomes for the group”⁷⁹ (KROPF; KNACK, 2003, p. 187).

A pesquisa empírica realizada pelos autores demonstrou que algumas variáveis influenciam diretamente nos índices de contribuição voluntária às emissoras de Radiodifusão Pública, como o nível sócio-econômico, as normas cívicas e os incentivos seletivos. O nível sócio-econômico estaria relacionado ao senso de obrigação e os recursos necessários para fazer uma doação, enquanto as normas cívicas às quais as pessoas se vinculam associam-se à probabilidade de elas desenvolverem *capital social*⁸⁰, ambos favorecendo o sistema de contribuição voluntária. Os incentivos seletivos, como a distribuição de brindes associados às doações (guias de programação, camisetas, descontos em restaurantes, ou mesmo promoção eventos de doação), que apelam para o interesse próprio, também tornam o ato privado de assinar um cheque em um ato público de contribuição (KROPF; KNACK 2003, p. 194). Além disso, os autores argumentam que:

⁷⁸ Tradução própria: “indivíduos contribuem para o fornecimento de um bem público, principalmente em razão de benefícios privados (o que Olson denomina ‘incentivos seletivos’ em contraposição aos benefícios públicos não-exclusivos que são recebidos tanto por membros não-contribuintes quanto por não-membros não-contribuintes)”.

⁷⁹ Tradução própria: “a maximização de comportamento de indivíduos leva a resultados desfavoráveis para o grupo”.

⁸⁰ No caso da pesquisa citada, os dados demonstraram que o envolvimento religioso influencia na atitude dos espectadores/contribuintes: “The proportion of community members with adherence to a mainline Protestant church affects giving indirectly through civic norms. Proportions of evangelical Christians in a community appear to affect giving negatively because of its negative effect on norms”. Conclusão que está de acordo com as descobertas de Robert Putnam a respeito do cultivo do capital social associado à tradição religiosa (KROPF; KNACK, 2003, p. 195).

selective incentives can be an important means of communicating expectations to other people (enforcing norms) and showing others that one is following normative standards within a community. Indeed, selective incentives are a very important way to turn a private act into a public one. The evidence presented here shows that selective incentives do cause people to give more once they have already made the decision to contribute⁸¹ (KROPF; KNACK, 2003, p. 195).

3.4 PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO

Há, entretanto, um discurso mais forte a respeito de outro tipo de participação da sociedade, denominado controle público da comunicação. Embora consolidado em países com sistemas de radiodifusão mais estáveis e regulados, como EUA e Grã-Bretanha, no Brasil, o controle público se restringe às discussões e reivindicações no plano teórico e dos movimentos pela democratização da comunicação (LEAL, 2002, p. 10).

Guillermo Orozco Gómez afirma que a radiodifusão pública deveria possibilitar reencontros entre os espectadores, independentemente das telas (OROZCO GOMEZ, 2004, p. 260). Sob essa lógica, implica-se em

facilitar o caminho para que sua expressão como audiências possa encontrar uma canalização adequada, para que esta expressão chegue à própria emissora e, eventualmente, desemboque em foros públicos de interlocução, e ensaie diversos formatos de organização sócio-político-cultural (OROZCO GOMEZ, 2004, p. 260).

O pesquisador fala em organizações “ligeiramente acopladas”, pontuais ou temporais, e também associações de espectadores “muito estruturadas, com diversos fins de análise, crítica e ação diante das outras televisões e diante da indústria audiovisual em geral” (OROZCO GOMEZ, 2004, p. 260-261).

É, portanto, intenção desse tópico abordar as intervenções da sociedade no controle administrativo das emissoras e, de forma mais ampla, nos mecanismos de influência que esta pode lançar mão na intenção de intervir na produção de políticas para a radiodifusão pública. Os três primeiros pontos, Controle público da radiodifusão, *Advocacy groups* e Audiências públicas, consistem, na verdade, de mecanismos existentes (ou reivindicados) para todo o sistema de radiodifusão. É inegável, entretanto, que, dada a vocação da radiodifusão pública, já discutida anteriormente, e seus laços mais estreitos com a defesa do interesse

⁸¹ Tradução própria: “incentivos seletivos podem ser um importante meio para a comunicação de expectativas a outras pessoas (impondo normas) e mostrando aos outros que determinado indivíduo segue os padrões normativos em uma comunidade. Sem dúvida, os incentivos seletivos são uma forma importante de transformar um ato privado em um ato público. A evidência aqui apresentada demonstra que os incentivos seletivos resultam em contribuições maiores, uma vez que as pessoas tenham decidido ajudar”.

público, tais mecanismos aplicam-se com maior adequação e conveniência ao modelo público de radiodifusão do que aos modelos comercial e estatal. O último ponto, Conselhos de emissoras, por outro lado, restringe-se às especificidades das emissoras públicas de rádio e televisão e tem a intenção de introduzir brevemente aquele que será o objeto deste trabalho.

3.4.1 Controle público da radiodifusão

O controle público da radiodifusão, que pretende assegurar a justiça e a equidade ou preservar o interesse público (GOMES, 2004), pode ser delimitado a partir de sua oposição ao controle privado, que, por sua vez visa acumular capital econômico ou capital político. Enquadram-se, assim, como controle privado tanto a posse das emissoras de radiodifusão pela iniciativa privada, que respeita a lógica do mercado, quanto a ingerência dos governantes, que, através do uso político das emissoras sob sua responsabilidade, buscam sua autopromoção individual.

O pressuposto do estabelecimento de um controle público da radiodifusão compreende a idéia de que a sociedade tem papel ativo nas emissoras públicas de rádio e televisão.

A adequada prestação do serviço público de rádio e televisão além de pressupor a organização de um sistema de controle estatal está a exigir a configuração de um sistema de controle social, acionado pelos usuários individualmente considerados ou através de grupos sociais. Isso porque o funcionamento desse serviço público afeta diretamente o direito fundamental à informação. Sem dúvida alguma, o Parlamento é o órgão, por excelência, legitimado à fiscalização do exercício da função administrativa. Porém, a democracia exige, igualmente, a participação dos cidadãos na tarefa de controlar a administração pública (SCORSIM, 2000, p. 172).

Conforme Regina Mota, o sentido de público da radiodifusão não é fornecido pelo papel de espectador, que responde aos estímulos da programação, mas sim pelo papel de “cidadão que participa e garante a qualidade dos serviços que são de direito” (MOTA, 1992).

Sayonara Leal, por sua vez, considera a construção de mecanismos de controle social como instrumentos ideais na aproximação do estado e da sociedade e também para a criação de mecanismos de defesa contra o mercado. A autora aborda o tema a partir de três aspectos: (1) promoção da transparência das ações públicas-estatais; (2) o incentivo à criação de espaços democráticos de participação cidadã; e (3) a disseminação de conhecimento e informação para o sustento das esferas de discussão e debate, de maneira a formar um usuário-cidadão (LEAL, 2002, p. 4). A chave para a construção desse controle público é,

portanto, a priorização do estabelecimento de “mecanismos institucionais e jurídicos que permitam a participação social tanto no que se refere à formulação como à implementação de políticas públicas voltadas para as demandas sociais, políticas e econômicas” (LEAL, 2002, p. 4-5).

O controle público é defendido, por pesquisadores como Leal Filho e Rebouças (2005), para todo o sistema de radiodifusão e, segundo os autores,

deve ser operado através de órgãos públicos constituídos por pessoas comprometidas com o bem comum, de preferência sem vínculos partidários orgânicos e sem interesses empresariais diretos com o setor de radiodifusão. Pessoas que, dessa forma, estariam menos sujeitas às pressões políticas ou comerciais, mas que, na medida do possível, representassem a ampla diversidade cultural existente na sociedade. Um cuidado a ser tomado nessa composição é a da existência de mecanismos que impeçam a captura do órgão por grupos capazes de controlá-lo segundo interesses particularistas (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 3).

Mais do que ter as funções de restringir ou punir a conduta das emissoras, o controle público deve ser um estímulo à diversidade, criatividade e experimentação, “elementos fundamentais para a constante renovação do meio e do atendimento das necessidades também sempre mutáveis da sociedade”. Para isso, os autores também sugerem que um órgão com a função de desempenhar o controle público deve captar as necessidades da sociedade que possam ser atendidas pelos meios eletrônicos de comunicação a partir de um processo permanente de consultas e pesquisas (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 3).

Em síntese cabe a um órgão desse tipo a realização permanente de três tipos de ações básicas:

- Pesquisa – auferindo as aspirações de informação, educação e entretenimento da sociedade, na sua ampla diversidade, a cada momento.
- Ouvidoria – recebendo, analisando, divulgando e dando encaminhamento às demandas do público.
- Regulação – realizando, dirigindo e dando publicidade ao processo de abertura e renovação das concessões, firmando contratos de programação com os concessionários e zelando pelo seu cumprimento, com poderes de sanção quando ocorrerem violações contratuais (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 4).

A tentativa brasileira de instituir um órgão com a competência de propor políticas de radiodifusão ao Poderes Legislativo a partir de uma configuração que priorizaria a representação dos interesses da sociedade se deu com a proposição do Conselho de Comunicação Social, na Constituição de 1988. Sob os auspícios do Congresso Nacional, o Conselho foi instalado em 2002, porém com uma composição que, conforme alguns autores, priorizava a representação de interesses corporativos (RAMOS, 2007, p. 45), e, apesar de ter reunido personalidades notáveis e ter realizado debates inéditos sobre a comunicação social

brasileira, funcionou precariamente até 2006, quando, por conta do encerramento do mandato de alguns conselheiros e a não nomeação de seus substitutos, interrompeu suas atividades (DINES, 2008).

3.4.2 *Advocacy groups*

Em diversos países, mesmo nos que dispõem de instâncias de controle público estabelecidas pelo estado, como Grã-Bretanha (*Board of Governors*) e EUA (*Federal Communications Commission*), há também uma significativa atuação de entidades independentes constituídas por cidadãos que pretendem contribuir no exercício do controle público da radiodifusão, acompanhando a programação das emissoras e exercendo pressão sobre as empresas para estas que atendam às expectativas da sociedade⁸² (UNESCO, 2005). Esses órgãos pertencem ao grupo de iniciativas que se costuma designar *advocacy groups*.

Em paralelo às instâncias de regulação, o que tem sido registrado nos últimos anos é uma maior participação de grupos da sociedade na tentativa influenciar diretamente os conteúdos da programação televisiva. São os *advocacy groups*, que com a crise do Estado-Providência têm ocupado um lacuna gerada a partir das posições liberais em relação à mídia adotadas por governos como do Brasil e dos Estados Unidos (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 4).

Os *advocacy groups*, também denominados grupos de interesse, consistem na organização de indivíduos com o objetivo de pressionar os governantes para influenciar as políticas públicas. Embora a associação do termo à idéia pejorativa de *lobbies* (identificados, normalmente, como grupos que utilizam pressões econômicas para assegurar interesses privados), gerar tentativas de afastamento por parte de movimentos em prol da democratização da comunicação (ANDI, 2007, por exemplo), a acepção original de *advocacy groups* não carrega valorização. É, portanto, a denominação mais adequada a certas organizações empenhadas na defesa de direitos dos cidadãos no que tange à comunicação, originários, inclusive, no Brasil. É o caso dos exemplos explorados por Leal Filho e Rebouças (2005).

Os autores identificam três principais *advocacy groups* nacionais atuantes na área da radiodifusão. O primeiro deles é a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, criada em 1984 que, após a Constituição Federal, reagrupou-se no Fórum

⁸² Por exemplo: Voice of the Listener & Viewer (Grã-Bretanha); Citizens for Independent Public Broadcasting (USA); FRIENDS of Canadian Broadcasting (Canadá); Friends of the ABC (Austrália); Citizen's Media Commission (Paquistão) (UNESCO, 2005).

Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), em 1991, e atuou com vigor nas discussões sobre a regulamentação da TV a cabo no país (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 6). Atualmente, o FNDC mantém suas atividades, concentrando seus esforços na articulação de uma Conferência Nacional de Comunicação (ROSSETO, 2008) e produzindo materiais informativos como um clipping diário de notícias.

O segundo *advocacy group* abordado pelos autores está ligado à uma organização de grande expressão histórica: a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), que foi fundada na década de 1960 e era ligada à tendência de direita da Igreja Católica, defendendo ideais anti-comunistas. “A entidade é formada basicamente por pessoas da classe alta, normalmente ligadas a famílias de latifundiários, industriais, comerciantes e militares” (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 7). No campo da radiodifusão, a TFP, através do grupo de pressão denominado O Amanhã de Nossos Filhos (OANF), requer a criação da Delegacia do Telespectador (Deletel), a ser, conforme seus anseios, vinculada à Polícia Federal (idem, p. 7). Além disso, a OANF teve atuações pontuais na programação das emissoras, combatendo a exibição de conteúdos que ofendam seus princípios.

Tais ações provocaram mudanças, mas continuam mais vinculadas à manutenção do espírito das antigas ligas pela moral e pelos bons costumes do que a uma postura da sociedade em torno do debate sobre a qualidade na televisão, o que faz com que se tornem quase folclóricas, apesar de terem um fundo de ação política (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 7).

Por fim, o terceiro *advocacy group* consiste na organização não-governamental TVer, criada em 1997, movida pelo anseio de um grupo de políticos, professores, advogados e psicólogos de refletir e atuar sobre a qualidade da programação televisiva.

Essa organização acompanhava a programação da televisão, manifestava-se publicamente sobre ela, encaminhava demandas de telespectadores às emissoras e órgãos públicos, promovia palestras e debates, além de publicar análises de especialistas de diferentes áreas do conhecimento (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 8).

Embora não fosse seu objetivo desempenhar a função de grupo de pressão ou observatório crítico da televisão, acabou por influenciar a criação de um grupo denominado Ética na TV, coordenado pelo então presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Orlando Fantazzini (PT-SP). Em novembro de 2002, o grupo lançou a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” (LEAL FILHO; REBOUÇAS p. 7-8). O grupo Ética na TV, vinculado à Comissão de Direitos Humanos e

Minorias da Câmara dos Deputados, mantém as atividades, promovendo campanhas, como o Dia Nacional Contra a Baixaria na TV, encaminhando denúncias de telespectadores e produzindo materiais educativos (ÉTICA, 2008).

Essas organizações são apenas alguns exemplos de mobilização da sociedade para o debate dos temas referentes à radiodifusão. Outras iniciativas envolvem grupos como a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)⁸³, o Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes (Midiativa)⁸⁴ e o Coletivo Intervezes⁸⁵.

A principal dificuldade para o crescimento da atuação dos *advocacy groups* de radiodifusão está, conforme Leal Filho e Rebouças, em uma crise de representatividade dos cidadãos. Segundo seu parecer,

O público em geral não conhece ou trata com indiferença as ações executadas pelos *advocacy groups*. A sociedade vive ainda à sombra de uma maioria silenciosa, sem comprometimento para os debates que envolvem a coletividade. Da mesma forma que cada indivíduo, mesmo em família, se isola com seu aparelho de TV no quarto; ele também se coloca em uma posição passiva diante do intrincado processo dos sistemas de comunicações. Está ao mesmo tempo tão perto e tão distante da televisão (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p. 10).

A emergência desses *advocacy groups* buscando atuar sobre as políticas de radiodifusão contribui para a avaliação de Joseph (2005) de que há um considerável consenso entre um grande número de pessoas em todo o mundo a respeito da importância do diálogo construtivo entre cidadão e emissoras. Ao mesmo tempo, afirma o autor, é evidente que apenas grupos de cidadãos organizados e motivados podem estabelecer tal diálogo, especialmente quando se considera o *gap* entre os recursos disponíveis às empresas privadas ou estatais de comunicação e, por outro lado, os recursos de que dispõem os cidadãos comuns (JOSEPH, 2005, p. 25).

Apesar do fato de que associações de espectadores podem exercer a função de proteger o serviço público de radiodifusão de influências e pressões internas e externas, essa importante função não pode ser reservada apenas a elas. Todos os membros da sociedade civil, ou melhor, todos os cidadãos, devem apoiar e controlar o serviço público de radiodifusão, agindo tanto individualmente, como por intermédio de diferentes instituições da sociedade civil (JOSEPH, 2005, p. 23): “such intervention can and must complement their roles as members of the political sphere, especially as voters in political elections, as well as

⁸³ <<http://www.andi.org.br/>>. Acesso em 29/10/2008.

⁸⁴ <<http://www.midiativa.org.br/>>. Acesso em 29/10/2008.

⁸⁵ <<http://www.intervezes.org.br/>>. Acesso em 29/10/2008.

their roles as members of the market sphere, especially as critical consumers”⁸⁶ (KOPS, 2005 *apud* JOSEPH, 2005, p. 23).

Joseph argumenta que, para que esses *advocacy groups* mantenham sua integridade e não se tornem canais para reivindicações de cunho privado, tampouco adquiram apenas o caráter de árbitros nas questões específicas das emissoras, as empresas públicas de radiodifusão devem ser encorajadas a estabelecer meios claros através dos quais o público possa registrar, e ter levadas em conta, suas manifestações, obtendo respostas às suas reivindicações. “Where it is possible, complaint procedures should be handled by a separate organisation, independent of the broadcaster at whom the complaint has been directed”⁸⁷ (JOSEPH 2005, p. 28-29).

É improvável, entretanto, que as emissoras se movam por conta própria em direção à criação de tais instâncias.

Few take readily to the idea of discussing their activities, often regarding it as interfering with their ability to make their own decisions, preferring instead to conduct their relations with the public on their own terms. Groups should remember that the broadcasters’ time and resources are often scarce and they will naturally be reluctant to use them for activities which may not, apparently, be of immediate value to them. While government departments might be more willing to take an initiative, they too are often suspicious, and their motives may be ambivalent, often varying from one moment to the next as political circumstances change. In all relations, whether with broadcasters, government departments or others it is important for the group to retain its independence⁸⁸ (JOSEPH 2005, p. 29).

3.4.3 Audiências públicas

As audiências públicas compõem, juntamente com outros mecanismos de auscultação, um conjunto de instrumentos legais, autorizados pela Constituição de 1988, que têm como característica a conquista da legitimidade e da transparência das decisões

⁸⁶ Tradução própria: “essa intervenção pode e deve complementar os seus papéis como membros da esfera política, especialmente como eleitores dos pleitos políticos, bem como em seus papéis de membros da esfera do mercado, principalmente como consumidores críticos”.

⁸⁷ Tradução própria: “Quando for possível, o processamento das reclamações deve ser administrado por uma organização em separado, independente do radiodifusor a quem a queixa foi direcionada”.

⁸⁸ Tradução própria: “Poucos profissionais admitem facilmente a idéia de discutir as suas atividades, considerando isso, muitas vezes, como uma interferência em sua capacidade de tomar suas próprias decisões, preferindo, em vez disso, conduzir suas relações com o público sob os seus próprios termos. Os grupos devem ter em mente que o tempo e os recursos dos radiodifusores são escassos e, naturalmente, eles relutarão em aplicá-los em atividades que podem não apresentar retorno imediato. Enquanto departamentos governamentais podem estar mais dispostos a tomar iniciativa, eles também são muitas vezes suspeitos e suas motivações podem ser ambivalentes, variando freqüentemente conforme as circunstâncias políticas. Em todas as relações, quer com empresas de radiodifusão, serviços governamentais ou outras, é importante para o grupo conseguir manter a sua independência”.

governamentais a partir do estabelecimento de um diálogo entre o Estado e os cidadãos concernidos pelas políticas públicas.

O fundamento prático da realização da audiência pública consiste do interesse público em produzirem-se atos legítimos, do interesse dos particulares em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão, e, pelo menos em tese, também do interesse do administrador em reduzir os riscos de erros de fato ou de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados (SOARES, 2002).

O que qualifica uma audiência pública é a participação oral e efetiva do público nas discussões⁸⁹. A participação, segundo Evanna Soares, pode se dar de forma direta ou indireta. Na participação direta, o cidadão, em nome próprio, expõe sua opinião, debate e aduz razões sobre a matéria relevante e de interesse geral, enquanto na participação indireta, quem se faz presente é uma organização ou associação legalmente reconhecida (SOARES, 2002).

É importante mencionar que as opiniões debatidas nas audiências públicas, contudo, não delimitam as decisões, pois o instrumento tem caráter consultivo, embora as autoridades políticas devam “analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as” (SOARES, 2002). Além disso, esse tipo de instrumento é movido pelo debate de questões ou políticas pontuais, como a renovação de concessões de rádio e televisão (MARINI, 2008), ou a implantação da tecnologia digital de radiodifusão (MINISTÉRIO..., 2006).

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), como as demais agências reguladoras, dispõe de mecanismos de participação da sociedade em esferas consultivas⁹⁰. A avaliação da efetividade dessa participação é questionada, entretanto, por Sayonara Leal, pois conforme constata a pesquisadora, embora haja a presença menos incisiva de cidadãos vinculados a universidades e representações da sociedade civil (como sindicatos e associações), é “enfática a presença de fornecedores, concessionárias, empresários, advogados, bancos cujos interesses estão associados à iniciativa privada, mais especificamente, à esfera do mercado” (LEAL, 2002, p. 12). Além disso, afirma ela, há carência de elementos que caracterizem os mecanismos utilizados pela ANATEL como

⁸⁹ O que distingue, por exemplo, as audiências públicas das consultas públicas é que, embora “ambas constituam formas de participação popular na gestão e controle da administração pública”, a primeira conta com a oralidade como traço marcante, enquanto a consulta pública constitui um tipo de auscultação por meio de “peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo” (SOARES, 2002).

⁹⁰ Conforme explica Sayonara Leal, “Para a Agência Nacional de Telecomunicações, os mecanismos aos quais nos referimos e identificamos como aqueles que abrem precedentes para um controle público na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil são, na verdade, definidos pelo órgão como ‘instrumentos bidirecionais de diálogo permanente com a sociedade’. São eles: Consulta Pública, Audiência Pública, Sala do Cidadão, Centro de Atendimento ao Usuário, Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, Conselho Consultivo e a própria Biblioteca da Anatel” (LEAL, 2002, p. 11).

debates públicos, já que há pouco espaço para réplicas, contestações ou discussões a respeito dos comentários apresentados pelos participantes (LEAL, 2002, p. 13).

3.4.4 Conselhos de emissoras

A sociedade civil pode, além disso, tomar parte nas esferas discursivas que visam debater a missão do serviço público de radiodifusão e, a partir desse jogo argumentativo, contribuir na definição de determinadas políticas a partir outras instâncias, os conselhos de emissoras. Estes conselhos se diferenciam em alguns aspectos daquelas experiências até aqui analisadas: (1) são permanentes; (2) apóiam-se em estratégias discursivas; (3) fazem parte da estrutura das empresas públicas de radiodifusão; e (4) pretendem reunir agentes do estado e representantes da sociedade selecionados de forma específica. Nas palavras do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (participante do I Fórum Nacional de TVs Públicas),

Alicerçado por esta lógica, nos parece legítimo reivindicar a estruturação de um sistema de radiodifusão onde os cidadãos estejam efetivamente representados na definição de suas diretrizes, enfrentando seus percalços, acumulando experiências e colhendo bons resultados. A esta instância deliberativa caberiam tarefas maiores como: a) Implementação institucional e experimentação das perspectivas de atuação; b) Formulação e execução de diretrizes gerais e orientação para programação (I FÓRUM..., 2007, p. 84).

Conforme pode ser observado, existem diferentes modalidades de interação entre a esfera civil e os veículos públicos de radiodifusão. Algumas formas de participação pressupõem uma intervenção periférica, cujo vetor parte da sociedade civil em direção ao veículo público de comunicação. É o caso das doações e de demais manifestações da audiência a respeito de suas preferências em relação aos programas veiculados.

Outras maneiras de participar implicam interferência de caráter mais direto nas condutas das emissoras, sendo que, no caso dos conselhos aqui tratados, as próprias empresas públicas de radiodifusão prevêm, em sua estrutura organizacional, arenas de intervenção pública cuja intenção consiste em oferecer mecanismos efetivos de *input* à esfera civil. É a esta segunda dimensão que este tópico se dedica⁹¹.

Conforme o levantamento de Joseph, as instituições de comunicação mais respeitáveis dispõem de códigos de conduta ou códigos de ética e outros instrumentos e

⁹¹ Este conselhos, consistindo no objeto de estudo do presente trabalho, serão abordados sistematicamente no capítulo seguinte.

instituições organizados em um sistema de auto-regulação. Adicionalmente, a maioria dos países, especialmente os democráticos, tem políticas oficiais, leis e regras com a finalidade de regular os *media*. Ainda assim,

the fact that citizens still feel the need to intervene more directly in matters relating to the media suggests that these mechanisms are not sufficient to satisfy citizens' aspirations vis a vis the media and empower them to articulate their perspectives on media-related issues⁹² (JOSEPH, 2005, p. 26).

A sociedade civil e as emissoras públicas de radiodifusão são aliados naturais, segundo Joseph, e devem levar em consideração que perseguem os objetivos semelhantes, que só podem ser conquistados através do apoio mútuo e da responsabilidade recíproca (JOSEPH, 2005, p. 23). Esta é uma relação que demanda a consciência de que ambas as partes têm direitos e responsabilidades, afinal, “The underlying rationale for citizen action in media matters is the perception that while the media enjoy enormous power, they are not always held accountable”⁹³ (JOSEPH, 2005, p. 26).

Sem que haja uma iniciativa mais forte da sociedade na reivindicação de espaços de diálogo mais equânime, a tendência das emissoras é dar preferência a um tipo de interação que se limita aos contatos por telefone, carta e, atualmente, por ferramentas elementares, disponíveis através da internet, como emails, enquetes etc., em que a ação das emissoras possui um caráter reativo e que, normalmente, tem a forma de reclamações e respostas (JOSEPH, 2005, p. 10).

Os conselhos, denominados em inglês *advisory boards*, são compostos tradicionalmente, conforme explicação de Pearce e Rosener, por membros não organizados que se encontram periodicamente com o objetivo de aconselhar a administração das empresas ou das agências governamentais responsáveis pela elaboração de políticas públicas, que têm atuação significativa na organização de alguns sistemas internacionais, como o britânico, por exemplo. Eles são, segundo os autores, importantes nas organizações sem fins lucrativos, já que são estabelecidos freqüentemente por aqueles que provêm seu financiamento: “Advisory

⁹² Tradução própria: “o fato de os cidadãos ainda sentirem a necessidade de intervir mais diretamente nas questões relacionadas à comunicação social sugere que estes mecanismos não são suficientes para satisfazer aspirações dos cidadãos perante os órgãos de comunicação social e capacitá-los para articularem suas perspectivas sobre as questões relacionadas com a mídia”.

⁹³ Tradução própria: “A lógica subjacente à ação dos cidadãos na comunicação social está na percepção de que os meios de comunicação social gozam de enorme poder, conquanto eles não sejam responsabilizados”.

boards are assumed to provide a ‘public’ check in return for public monies”⁹⁴ (PEARCE; ROSENER, 1985, p. 36).

Presume-se que os membros dos conselhos representem os interesses da comunidade junto às agências governamentais. A análise de Leal é de que o aspecto mais importante a considerar nas instâncias de controle dos cidadãos é seu potencial de criação de um espaço público, “cuja principal função é permitir a participação cidadã em processos decisórios a partir da discursividade e da ação do indivíduo” (LEAL, 2002, p. 10).

Um diálogo genuíno e efetivo remete a um processo de comunicação direta e recíproca, com o envolvimento dos tomadores de decisão, afirma Joseph. Deve haver, portanto, uma troca sincera de idéias e perspectivas, concretizada somente se o tempo e a atenção adequados forem consagrados ao processo, além da garantia de um comprometimento real com os procedimentos, bem como seu monitoramento e avaliação periódica (JOSEPH, 2005, p. 10).

Essa configuração dos conselhos, entretanto, é deveras idealizada e alguns pontos são severamente questionados pelos pesquisadores do tema. Em primeiro lugar, embora se espere que os conselhos representem os interesses da comunidade na produção de políticas, os membros desses colegiados são, normalmente, indicados pelas agências governamentais, não pela própria comunidade. Em segundo lugar, os conselhos têm sido criticados por dar respaldo a instâncias que deveriam ser fiscalizadas (PEARCE; ROSENER, 1985, p. 38-39). Adicionalmente, a constatação de Pearce e Rosener é de que os membros dos conselhos e os representantes do governo, freqüentemente, discordam dos objetivos da participação.

Agency representatives saw boards as a way to develop public acceptance for programs, increase agency performance, and improve the agency’s image. In contrast, citizens saw participation as a way to diffuse the power of agencies and insure that those affected by agency decisions would be able to influence policies⁹⁵ (PEARCE; ROSENER, 1985, p. 39).

Essa situação conduz a uma discordância a respeito do sucesso da participação: enquanto os representantes do governo consideram em que medida os planos por eles propostos são aceitos pela comunidade ou se a imagem pública do governo foi melhorada, os

⁹⁴ Tradução própria: “Presume-se que os órgãos consultivos devam proporcionar um controle público em troca das verbas públicas”.

⁹⁵ Tradução própria: “Os representantes das agências governamentais viram os conselhos como uma maneira de desenvolver a aceitação pública dos programas, para aumentar o desempenho da agência e para melhorar sua imagem. Em contrapartida, os cidadãos viram a participação como uma forma de dispersar o poder das agências e assegurar que os concernidos pelas decisões institucionais fossem capazes de influenciar as políticas”.

cidadãos levam em conta quanto sua participação foi capaz de influenciar as decisões políticas tomadas (PEARCE; ROSENER, 1985, p. 39).

Apesar desses problemas inerentes de ambigüidade e comprometimento limitado, os conselhos podem desempenhar funções importantes, afirmam Pearce e Rosener. Eles constituem espaços de trocas de informações entre administradores do serviço público de radiodifusão e interessados quaisquer.

Potentially, they can assist outsiders, by allowing them to influence organizational actions, and managers, by increasing community acceptance and understanding of their actions. Yet advisory boards cannot achieve these functions unless they overcome the inherent ambiguity of their role by developing clear operational objectives, and by finding an efficient way to use members with only a limited commitment so that members feel that they are contributing⁹⁶ (PEARCE; ROSENER, 1985, p. 39).

Dentre as diversas experiências mundiais no estabelecimento de conselhos de participação em emissoras públicas de radiodifusão encontra-se o *Board of Directors*, da BBC, denominado *BBC Trust* desde 2007 (BBC TRUST, 2007, p. 32), que inspirou a criação de conselhos diretores em outros países, como Itália, Alemanha, Japão, Nova Zelândia (LEAL FILHO, 1997, p. 20). Conforme Leal Filho, “a forma de escolha dos membros dos conselhos e o tipo de financiamento que elas [as empresas] recebem acaba por determinar a influência do governo sobre as emissoras”. (LEAL FILHO, 1997, p. 20).

De acordo com o levantamento realizado pelo autor, é possível classificar os conselhos de algumas formas. Mary Kelly (1983 *apud* LEAL FILHO, 1997), por exemplo, distingue três grupos de conselhos: (1) conselhos suprapartidários responsáveis pela administração das emissoras, formados por “pessoas que inspiram confiança entre a população por não terem outros interesses, se não os de promover o serviço público”. As regras aprovadas pelo Parlamento britânico para a indicação dos conselheiros prevêem que a indicação final seja dada por uma ordem real, o que evitaria uma ingerência do Poder Executivo. Conforme o autor, esse também é o sistema adotado pela Suécia e Irlanda; (2) partindo da perspectiva de que os *media* são arenas de debate e não há como despolitizá-las, na Alemanha, Dinamarca e Bélgica, os conselhos diretores são formados por “representantes dos principais partidos políticos e de organizações expressivas da sociedade”. Nesse caso, é

⁹⁶ Tradução própria: “Potencialmente, eles podem auxiliar pessoas de fora, permitindo-lhes influenciar ações organizacionais, bem como dos dirigentes, através do aumento da aceitação e compreensão da comunidade mediante suas ações. Ainda assim, órgãos consultivos não são capazes de desempenhar estas funções sem que superem a inerente ambigüidade de seu papel, desenvolvendo seus objetivos operacionais claramente e encontrando uma maneira eficiente de se valer de membros com um reduzido comprometimento, de forma que estes sintam que estão contribuindo”.

possível que haja desvios como as coalizões partidárias para gerar influência na escolha dos dirigentes das emissoras. Outro problema identificado por Leal Filho é que, na Alemanha, por exemplo, o conselho diretor pode ter dificuldades em acompanhar efetivamente a programação. A pluralidade de opiniões e o cuidado na defesa dos interesses dos cidadãos podem ser explicados, entretanto, pelo controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre as questões mais importantes; (3) o último tipo de estruturação dos conselhos é aplicado nos países em que “os órgãos do Estado podem intervir legalmente nas decisões das emissoras”, como na Itália e na Grécia. “Quando isso ocorre, a televisão mais parece pertencer aos modelos estatais de comunicação do que propriamente um serviço público” (LEAL FILHO, 1997, p. 21-22).

No Brasil, a primeira experiência nesse sentido foi aplicada na criação da Fundação Padre Anchieta (FPA), emissora vinculada ao estado de São Paulo e mantenedora das emissoras abertas TV Cultura e rádios AM e FM Cultura. O Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta, composto de representantes dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais e municipais, entidades ligadas à educação, cultura e ciência, além de membros da sociedade, indicados pelos demais conselheiros, foi previsto na estrutura original da FPA e se mantém, com algumas alterações, até os dias de hoje.

Ainda que, na avaliação de Laurindo Leal Filho, o Conselho Curador da FPA tivesse o propósito de representar os interesses da sociedade, ele sempre operou organicamente segundo seus próprios interesses e em conformidade com as tendências políticas dos grupos no Governo Estadual (LEAL FILHO, 2008), o que gera distorções na condução das questões pertinentes às emissoras da FPA.

O modelo proposto na estrutura organizacional da FPA, entretanto, serviu de inspiração para a criação de outros conselhos de emissoras públicas de radiodifusão. É o caso da Fundação Cultural Piratini (FCP), vinculada ao estado do Rio Grande do Sul e responsável pelas emissoras TVE-RS e Rádio FM Cultura. Mais recentemente, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pelo Poder Executivo Federal, e sua proposta de um conselho aberto à participação da sociedade, mas com uma configuração bem diferente da FPA e da FCP, trouxe à tona as discussões a respeito do papel que a participação da sociedade e os conselhos de emissoras podem desempenhar na construção do caráter público da radiodifusão.

Os conselhos de emissoras, instituídos em diversos países, inclusive em algumas emissoras brasileiras, reúnem, portanto, uma série de características que os tornam distintos das demais modalidades de participação e também mais completos, por associarem aspectos positivos de outras instâncias já abordadas. Neles, há espaço para a troca discursiva entre agentes do estado, radiodifusores e cidadãos e também há a previsão da atuação global nas emissoras, mas também centrada em suas particularidades. Os conselhos são capazes, eventualmente, de atuarem inclusive na sugestão de políticas para todo o setor. Como mencionado, entretanto, esse tema será mais bem explorado a partir da investigação empírica do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.

Para a consecução de tal análise, a pesquisa apresenta, então, uma etapa de reflexão do referencial teórico a ser utilizado, que trata da deliberação pública e a institucionalização da participação da sociedade. Tais fundamentos teóricos são discutidos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4

DELIBERAÇÃO PÚBLICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Nas investidas teóricas acerca da participação política identificam-se certas expectativas que se ligam às perspectivas democráticas adotadas, algumas vezes explicitamente, outras nem tanto, pelos pesquisadores. A escolha como ponto de partida de um ou outro modelo democrático influencia diretamente o que se determina norma e, no caso da participação, a importância reservada a certo tipo de atividade política a envolver cidadãos e instituições estatais (MARQUES, 2008).

O questionamento das características identificadas preliminarmente dos conselhos constituídos no âmbito das emissoras de radiodifusão, como a reunião de participantes de esferas distintas (estado e sociedade civil), a apregoada permeabilidade às demandas dos cidadãos, a ausência de pretensão de estabelecer controle direto e total sobre as políticas públicas de radiodifusão e, principalmente, sua natureza deliberativa, para citar algumas, relaciona-se a uma perspectiva teórica que lida, justamente, com uma ênfase discursiva da democracia.

No intuito de compreender, portanto, com maior profundidade, os conselhos de emissoras de radiodifusão, em seus diversos aspectos e funções, traçar-se-ão os principais fundamentos da Democracia Discursiva, também denominada Deliberacionismo, e suas expectativas normativas em relação à participação da sociedade em esferas de argumentação pública. Tais subsídios teóricos nortearão o olhar a se lançar sobre o objeto de estudo deste trabalho – o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.

Este capítulo organiza-se, então, de forma a (1) apresentar as origens teóricas da Democracia Deliberativa; (2) discutir a participação social na forma da deliberação pública; (3) pensar as escolhas relacionadas ao desenho institucional que seria propício ao florescimento da argumentação racionalmente orientada.

4.1 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: PRESSUPOSTOS ESSENCIAIS

A idéia de conferir importância no debate público como meio ideal de legitimação das decisões políticas constitui a pedra fundamental da Democracia Deliberativa, que, constituindo uma vertente teórica fortemente normativa, estabelece padrões para a constituição de esferas discursivas e requisitos para a condução da deliberação pública. Tais parâmetros têm por objetivo fomentar a emergência de razões moralmente justificadas, que, a partir da disputa argumentativa, tenderão, acredita um conjunto de autores, a produzir as melhores decisões (HABERMAS, 1995; GUTMANN; THOMPSON, 1996; BOHMAN, 1996).

Sendo uma tendência teórica democrática que reúne elementos liberais – como a defesa da autonomia dos indivíduos e a manutenção da estabilidade e da eficiência do sistema – e republicanos – como a importância do envolvimento direto dos cidadãos nos assuntos de concernência coletiva, o deliberacionismo busca sanar algumas insuficiências de outras ênfases (MARQUES, 2008), propondo um modelo com “conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma[ndo] elementos de ambos e os articula[ndo] de uma forma nova e distinta” (HABERMAS, 1995, p. 47).

Outra inovação deliberacionista trata-se da forma de organizar as relações dos cidadãos com as instituições e agentes estatais. De acordo com Habermas (1997, p. 18), na obra na qual sistematiza a democracia discursiva, há diferenciais na democracia do discurso também quanto à concepção do estado que, nesta abordagem, não é reduzido a protetor da sociedade econômica, tampouco representa a institucionalização de uma comunidade ética. Nas suas palavras,

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. (...) esse modelo de democracia não precisa mais operar com o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo. Ele também não representa

a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses segundo o modelo do mercado (HABERMAS, 1997, p. 21).

À tal concepção de estado coliga-se uma perspectiva também diferenciada de sociedade civil, pois, a chave desse sistema discursivo reside na “capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político conflitos existentes na periferia” (HABERMAS, 1997, p. 58). Desempenhando um papel mais ativo, o núcleo da sociedade civil, segundo Habermas, “é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (idem, p. 99)⁹⁷. As relações entre a sociedade civil e o estado, portanto, modificam-se no deliberacionismo, propondo-se que “os processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade” funcionem como a “comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei” (idem, p. 22-23).

A relação de trocas discursivas entre instâncias estatais e cidadãos, assim proposta, sanaria os problemas ocasionados pelo afastamento entre a esfera política (responsável pela tomada de decisões) e esfera civil (à qual concernem as normas e políticas adotadas), diagnosticado por alguns teóricos da democracia (MARQUES, 2008), concedendo maior legitimidade às decisões (BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 1996).

Os procedimentos prescritos pela ênfase deliberativa asseguram uma esfera discursiva racional (1) à qual todos os cidadãos têm livre acesso, (2) que promove uma troca pública de razões e (3) onde o resultado é determinado pelo melhor argumento. Segundo James Bohman (1996, p. 7), “In democratic deliberation, citizens address one another with their public reasons in the give and take of free and open dialogue”⁹⁸. Adicionalmente, os argumentos em discussão devem respeitar certos parâmetros substantivos que garantam o

⁹⁷ Arrisca-se afirmar que este aspecto diferiria a corrente deliberacionista fundada em Habermas daquela fundada no filósofo John Rawls, que reserva a deliberação a instâncias muito específicas, por ele consideradas livres de constrações, à exemplo da Suprema Corte dos Estados Unidos. Como explica Marques (2008), “Rawls considera que apenas determinadas instâncias são capazes que garantir condições de liberdade, expressão e igualdade em um patamar suficiente para que se diga que tal discussão obedeceu a parâmetros deliberativos. Em outras palavras, a deliberação, em Rawls, se mostra diferente daquela defendida por Habermas na medida em que o filósofo americano considera que apenas certas dimensões, por estarem livres de constrações de diversas naturezas (estorvos relacionados à existência de interesses próprios e constrações eleitorais, por exemplo), poderiam, efetivamente, deliberar no que concerne a determinados temas da agenda política” (MARQUES, 2008, p. 92).

⁹⁸ Tradução própria: “Na deliberação democrática, os cidadãos dirigem uns aos outros razões públicas no tomá-lá-dá-cá de um diálogo livre e aberto”.

respeito aos direitos e liberdades individuais, como os princípios de reciprocidade, publicidade e *accountability*, apresentados por Gutmann e Thompson (1996).

A democracia deliberativa solicita que seus atores justifiquem suas posições através de argumentos mutuamente aceitáveis pelos participantes da discussão e que estes busquem a concordância através do exercício do que Gutmann e Thompson denominam “economia da discordância moral”.

The principles of accommodation are based on a value that lies at the core of reciprocity and deliberation in a democracy – mutual respect. It is what makes possible cooperation on fair terms. Like toleration, mutual respect is a form of agreeing to disagree. (...) It consists in an excellence of character that permits a democracy to flourish in the face of fundamental moral disagreement⁹⁹ (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 79).

A reciprocidade, portanto, depende da enunciação de um discurso respeitoso e consistente, além da abertura dos participantes às perspectivas dos outros indivíduos e à possibilidade de ser convencido, tendo em vista a “acomodação moral”.

No que diz respeito à publicidade, não só a arena onde se dá a deliberação deve ser acessível a todos os cidadãos potencialmente afetados pelas decisões, como também o tipo de argumento utilizado deve ser de conhecimento geral e disponível ao escrutínio público, como afirma Bohman (1996, p. 25). Apenas justificativas públicas, afirma-se, podem assegurar o consentimento da sociedade, além de serem capazes de ampliar as perspectivas morais e políticas da deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 1996).

Finalmente, o conceito de *accountability*, reformulado por Gutmann e Thompson a partir dos princípios característicos da tradição liberal, diz respeito ao compromisso dos atores envolvidos na deliberação em responderem pelos argumentos apresentados e em se responsabilizarem pelas conseqüências advindas das decisões tomadas. Mais do que se restringir à prestação de contas fornecida pelos representantes aos representados, como enunciado pelo princípio tipicamente liberal e que relega ao cidadão o papel mero de fiscal das práticas políticas, a “*accountability* universal” (GUTMANN; THOMPSON, 1996) requerida na deliberação pública assegura o comprometimento dos atores envolvidos com seus próprios posicionamentos e com o resultado da deliberação.

⁹⁹ Tradução própria: “Os princípios de acomodação são baseados em um valor que está na base da reciprocidade e da deliberação em uma democracia – o respeito mútuo. Isto é o que possibilitará a cooperação em pé de igualdade. Tal como a tolerância, o respeito mútuo é uma forma de concordar a discordar. (...) Trata-se de um caráter de excelência que permite uma democracia prosperar em face do desacordo moral fundamental”.

4.2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE EM ESFERAS INSTITUCIONAIS DE DELIBERAÇÃO PÚBLICA

O estabelecimento de normas procedimentais e substantivas para a consecução da deliberação pública segundo os princípios da democracia discursiva requer que as esferas onde acontecem tais debates sejam delineadas tendo em vista um conjunto de características que visam assegurar a realização desses princípios deliberativos. Com tal objetivo em mente, este tópico procura explicitar os aspectos de desenho institucional adotado por instâncias deliberativas com tal propósito¹⁰⁰.

Constituem o desenho institucional aquelas escolhas que determinam a forma e o modo de funcionamento de determinadas instâncias e que, em âmbito mais amplo, seriam fatores de caracterização dos diferentes maneiras de se administrar os assuntos da esfera política. Quando se trata dos sistemas políticos,

Pode-se afirmar haver, então, diferentes alternativas a serem consideradas quando da formatação das instituições democráticas, sendo que cada alternativa corresponde a um favorecimento maior ou menor para a consecução de aspectos tais como transparência, visibilidade, equilíbrio de poderes republicanos, mecanismos para se evitar a corrupção e o patrimonialismo ou mesmo para se favorecer a participação (MARQUES, 2008, p. 162).

Quando se trata, por outro lado, do desenho institucional que caracterizam as esferas deliberativas de participação política, as escolhas são mais específicas, já que tratam de viabilizar a realização dos procedimentos e a seleção dos argumentos conforme as demandas deliberacionistas. Sendo assim, tomam-se como escolhas de desenho institucional as seguintes características: (1) Concepção e natureza das esferas deliberativas; (2) Universo de participantes; (3) Escopo e modo de condução da deliberação; (4) Resultados da deliberação.

4.2.1 Concepção e natureza das esferas deliberativas

Para Archon Fung, por trás do estabelecimento de qualquer esfera deliberativa jaz uma perspectiva de esfera pública a ser implantada, e o entendimento dessa concepção de fundo consiste na primeira decisão de desenho que leva à definição da natureza das instâncias

¹⁰⁰ Essa preferência pela abordagem dos âmbitos formais de deliberação não pretende ignorar aquelas experiências que têm características informais, mas que também visam a realização de uma deliberação pública, como defendem, por exemplo, Marques, Mendonça e Maia (2007). A intenção é, diferentemente, ressaltar os pontos que podem melhor contribuir para o entendimento do objeto de estudo deste trabalho, uma iniciativa notadamente institucional.

deliberativas. Além de congregar cidadãos com o objetivo de fazê-los trocarem pontos de vista e participarem da vida pública, questiona o autor, o que uma esfera deliberativa deveria fazer? Com essa abertura, Fung apresenta as quatro concepções de esferas que irá abordar, a saber: (1) o fórum educativo; (2) o conselho consultivo participativo; (3) a cooperação para a resolução participativa de problemas; e (4) a governança democrática participativa (FUNG, 2004, p. 175).

O *fórum educativo* tem como meta a criação de condições que propiciem a formação, articulação e refinamento das opiniões dos cidadãos por meio de conversações públicas de forma diferenciada. No fórum educativo, há a inclusão equânime dos discursos, a despeito das desigualdades de recursos, gênero, educação, posição social ou controle sobre os meios de comunicação e produção. Além disso, o fórum educativo oferece condições mais próximas do ideal de deliberação, que demanda dos participantes uma postura diferenciada na troca de argumentos. O principal benefício trazido por esse tipo de deliberação, iniciativa comum de fundações e organizações comunitárias, é a capacitação do cidadão e o aprimoramento da opinião pública através da informação e treinamento dos participantes (FUNG, 2004, p. 176).

Já os *conselhos consultivos participativos* estão, segundo Fung, um passo adiante do exemplo anterior, pois, além de aperfeiçoar a qualidade da opinião dos envolvidos, pretendem sugerir políticas públicas associadas às necessidades e preferências racionalmente discutidas. Essa meta propicia certa permanência aos conselhos consultivos participativos, pois a deliberação não se encerra na informação de seus membros, mas sim se estende a ponto de estabelecer ligações entre os atores sociais e os tomadores de decisão. A experiência citada como exemplo pelo autor é a *Oregon Health Decisions*, que, nos anos 1990, reuniu cidadãos do estado do Oregon (EUA) com o objetivo de deliberar a respeito dos investimentos na saúde e fornecer subsídios para as decisões governamentais (FUNG, 2004, p. 176).

O terceiro tipo de esfera deliberativa explorada por Fung é denominada pelo autor de *cooperação para a resolução participativa de problemas*. Este tipo de esfera possui um diferencial muito importante em relação aos atores que tomam parte no debate e seus objetivos. Neste caso, é previsto “um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e a esfera pública destinado a solucionar determinados problemas coletivos” que podem ser tão graves ou complexos, que é necessário reunir tanto o governo e seus especialistas, como os cidadãos que, juntos, buscam a construção de soluções novas. Outra justificativa oferecida

pelo autor é o acompanhamento atento da sociedade e o controle das ações do estado (FUNG, 2004, p. 177).

Por fim, Fung apresenta a quarta concepção de esfera pública: a *governança democrática participativa*. Conforme a progressão demonstrada nos exemplos pelo autor, este é um modelo de interação entre a sociedade e o estado que “procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas”. O objetivo desses espaços é fortalecer segmentos da sociedade que, de outra forma, estariam à margem das decisões, como explica o autor:

Injetar a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem e assim oferecer um antídoto procedimental que aumenta a equidade da legislação e da elaboração de políticas (FUNG, 2004, p. 177).

O exemplo de maior força de governança democrática participativa é oferecido pelas experiências bem sucedidas de Orçamento Participativo, aplicado pelas prefeituras municipais de Porto Alegre e Belo Horizonte (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Como se faz notar, tais instâncias deliberativas são, em grande medida, formalizadas pelo seu processo de instalação, que depende, em geral, da disposição dos agentes estatais de promover tais deliberações, o que limita sua existência às propensões dos governantes. Além disso, é possível apreender três principais objetivos – não exclusivos – nos exemplos fornecidos: (1) formação política e aperfeiçoamento da argumentação dos cidadãos; (2) resolução de problemas, proposição de políticas e fiscalização de sua implementação; e (3) inclusão de perspectivas de concernidos pelas decisões e correção de distorções representativas.

4.2.2 Universo de participantes

O segundo aspecto do desenho institucional aqui abordado consiste na composição das esferas deliberativas e os mecanismos de inclusão e seleção de participantes. A maioria dos autores deliberacionistas defende que todos os cidadãos tenham livre acesso às esferas discursivas¹⁰¹. Essa é uma das perspectivas constituintes da noção de publicidade: a

¹⁰¹ Este ponto não é unânime, pois, conforme mencionado anteriormente, John Rawls, por exemplo, reserva a deliberação pública a esferas especializadas como a Suprema Corte norte-americana.

acessibilidade indiscriminada ao palco da discussão¹⁰². Deve-se considerar, entretanto, que, primeiramente, nem todos os cidadãos têm interesse em participar da maneira que esperam os defensores da democracia discursiva, já que alguns indivíduos preferem manifestar seu engajamento político de outras formas. Em segundo lugar, embora se defenda que, quanto maior o número de participantes, maior será a qualidade da deliberação, os deliberacionistas, de fato, esperam assegurar a pluralidade argumentativa das esferas de discussão: “The point of deliberative practice, therefore, is not only to interject new or previously excluded, preset preferences into the bargaining mix but to introduce a qualitatively different voice”¹⁰³ (HAMLETT, 2003, p. 121). Ou seja, a variedade de razões presentes é mais significativa que a quantidade de pessoas envolvidas no processo (DRYZEK, 2004).

Essa concessão permite que a dificuldade técnica (estabelecida quando se define que o número de participantes deve ser o mais próximo que possível do total de concernidos pelos temas) seja superada. Para John Dryzek (2004), a lida com assuntos de interesse geral pode ser satisfeita a partir de uma “constelação de discursos” – isto é, a garantia da existência de uma pluralidade de visões a respeito de determinada questão, bem como o livre acesso destas reivindicações e razões ao processo de debate, é mais importante do que a “contagem de cabeças deliberantes” (DRYZEK, 2004).

Há, então, mecanismos de seleção que determinam quem toma assento nas discussões das esferas participativas. Conforme aponta Fung (2004, p. 177-178), a estratégia mais comum é a auto-seleção voluntária que ocorre quando a atividade deliberativa é aberta à participação de qualquer indivíduo interessado em tomar parte. É necessário ressaltar, entretanto, que esse tipo de deliberação costuma reunir predominantemente aqueles que possuem os recursos necessários para arcar com os custos da participação, e que estes indivíduos dificilmente representam o conjunto da população, pervertendo, assim, a idéia da “constelação de discursos”.

Na tentativa de resolver essa discrepância, Fung sugere que haja uma seleção de participantes específicos que espelhem demograficamente a população em geral, seja através

¹⁰² O conceito de publicidade traz consigo entendimentos diversos. A publicidade pode ser vista como visibilidade, em oposição ao segredo, e também conforme a perspectiva kantiana da produção da política justa ou legítima (MAIA, 2008). Para Bohman (1996, p. 25), no que diz respeito à publicidade, não só a arena onde se dá a deliberação deve ser acessível àqueles potencialmente afetados pelas decisões, como também o tipo de argumento utilizado deve ser de conhecimento geral e disponível ao escrutínio público. Gutmann e Thompson (1996) afirmam, ainda, que apenas justificativas públicas podem assegurar o consentimento da sociedade, além de serem capazes de ampliar as perspectivas morais e políticas da deliberação.

¹⁰³ Tradução própria: “O ponto da prática deliberativa, portanto, não é só apenas lançar preferências pré-determinadas, sejam elas novas ou anteriormente excluídas, na composição de argumentos da negociação, mas sim introduzir uma voz qualitativamente diferente”.

de cotas de participação, seja incentivando ou facilitando a participação de grupos marginalizados, mantendo-se o caráter voluntário do recrutamento (FUNG, 2004, p. 178).

A estratégia mais comum entre as experiências deliberativas, porém, consiste na adoção de mecanismos de representação, como forma de lidar com a complexidade da sociedade e seus interesses. Conforme a perspectiva de Ligia Lüchmann (2007), o desenho das instituições participativas, principalmente dos conselhos, inclui “um tipo de participação política que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil”. O artifício representativo posto em prática nos conselhos, contudo, deve ser questionado, como o faz Avritzer, ao afirmar que “a representação realizada pelos atores da sociedade civil é diferente daquela exercida na instituição representativa por excelência, isto é, no Parlamento. Assim, na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania” (AVRITZER, 2007, p. 444). Isso quer dizer que o próprio caráter e as formas de atuação das entidades da sociedade civil nestes conselhos devem ser problematizados de modo a contemplar uma feição genuinamente participativa em tais âmbitos.

Tão importante quanto a participação da esfera civil nos espaços deliberativos é a presença dos agentes estatais. A partir da aproximação do campo social do campo político, é possível a acomodação de interesses, a troca de argumentos a respeito das necessidades dos cidadãos e a viabilidade das políticas públicas recomendadas. O estado, uma vez considerado componente dessa arena, exerceria seu papel implementando políticas, sem ignorar as necessidades da sociedade e as colaborações que ela pode oferecer.

Finalmente, é importante pensar em termos de *apostas*, ou seja, as expectativas cultivadas por aqueles que se envolvem na deliberação, como propõe Fung (2004). O autor afirma que o engajamento dos participantes seria influenciado pelas questões em debate: assuntos polêmicos, que afetam o bem-estar ou as crenças dos participantes, por exemplo, influiriam na disposição e no interesse dos indivíduos em discutir, negociar e buscar resoluções mutuamente aceitáveis. Fung faz a contraposição entre deliberações quentes e deliberações frias, que estão associadas às apostas altas e baixas que os participantes fazem nas discussões. O autor afirma que

deliberações quentes com participantes que têm muito em jogo tornam possível uma melhor deliberação. Mais participantes serão atraídos para as deliberações quentes e elas serão mais sustentáveis ao longo do tempo. Os participantes investirão mais de sua energia psíquica e recursos no processo e assim o tornarão mais detalhado e criativo. É mais provável que os resultados da deliberação sejam mais vigorosamente apoiados e implementados (FUNG, 2004, p. 181).

É bastante razoável pensar que as expectativas dos diversos envolvidos nas deliberações são diferentes. Limitando-se a apenas um exemplo, os agentes do estado, ao estabelecer uma esfera participativa, expõem-se ao escrutínio público e podem ter o custo de um enfrentamento que seria evitado se não tomassem parte da deliberação. Por outro lado, o estabelecimento desses espaços confere altos índices de legitimidade às políticas – que dificilmente poderiam ser alcançados em decisões unilaterais. As apostas do estado na deliberação, logo, podem recair na administração das demandas dos cidadãos e angariação de apoio popular.

Já os cidadãos, no papel de concernidos pelas políticas, podem desempenhar um papel reivindicatório e propositivo, pois, ao discutir as políticas em um espaço que lhes garante igualdade de condições com outros membros da sociedade e, principalmente, com agentes estatais, podem nutrir a expectativa de influenciar positivamente as decisões governamentais.

4.2.3 Escopo e modo de condução da deliberação

Esta dimensão do desenho institucional relaciona-se àquela característica inerente à deliberação pública, que é a forma como a discussão é conduzida e o conteúdo passível de negociação argumentativa. No que concerne ao escopo da deliberação, ou seja, sua abrangência temática, inspirado no ideal da esfera pública, Fung afirma:

A deliberação pública é habitualmente considerada completamente genérica no sentido de que suas regras, estruturas e benefícios não são tidos como dependentes de tópicos particulares. Todos os assuntos são tidos como parte do jogo para o debate na ampla esfera pública, já que excluir algumas matérias restringiria impropriamente a liberdade de expressão e a liberdade política (FUNG, 2004, p. 178).

O autor reconhece, porém, que a delimitação da abrangência da discussão influencia no *modus operandi* e o impacto das deliberações. Leva-se em conta se os temas requerem conhecimento técnico especializado ou se as contribuições dos cidadãos leigos podem ser mais importantes na busca da satisfação do interesse público. Distinguir qual é a melhor opção para o tipo de resultado que se espera é o desafio que se apresenta aos planejadores institucionais, que têm a tarefa de identificar se os cidadãos são capazes de fornecer contribuições que outros atores, como especialistas ou políticos, não podem:

Em algumas áreas, os cidadãos podem contribuir com alguma informação acerca de suas preferências e valores que seja inacessível para os artífices das políticas. Em outras, eles podem estar mais bem posicionados para avaliar os impactos das políticas e devolver esse *feedback* aos representantes. Em outros contextos ainda, os cidadãos promovem a *accountability* pública quando o engajamento cívico lhes permite monitorar representantes potencialmente corruptos e irresponsáveis (FUNG, 2004, p. 179).

Resgatando a apresentação feita no início deste capítulo a respeito do modelo de democracia deliberativa e seus fundamentos, pode-se associar o escopo da deliberação pública àqueles princípios substantivos da argumentação que sustentam o a deliberação pública, elencados anteriormente por Gutmann e Thompson (1996): publicidade, reciprocidade e *accountability*.

Quanto à forma da discussão, conforme disserta Wilson Gomes (2008) a respeito da esfera pública, “Em primeiro lugar, o debate público pressupõe que as posições e interesses dos debatedores devam, imprescindivelmente, apresentar-se na forma de enunciados e submeter-se ao jogo argumentativo de objeções, demonstrações e contra-objeções” (GOMES, 2008, p. 120). O que distingue, afirma o pesquisador, a argumentação e a mera conversação são duas exigências impostas àquela e supérflua para esta: (1) a argumentação “é dominada pelo uso da razão em procedimentos demonstrativos – a racionalidade argumentativa”; como consequência de tal demanda, (2) “orienta-se por um escopo preciso: a obtenção de consenso, ainda que provisório e parcial, mediante o convencimento racional dos antagonistas, a respeito da posição em discussão” (idem, p. 120).

De forma pragmática, Fung (2004) afirma que, conforme forem os propósitos da deliberação deve ser o procedimento adotado para conduzir as discussões. Se, por exemplo, os objetivos da deliberação consistirem em fomentar a formação da vontade e da preferência individuais, “intervenções apropriadas incluem o testemunho, o contar-histórias, o relato das necessidades, a advocacia de princípios e a ventilação dos conflitos e tensões” (FUNG, 2004, p. 179). Por outro lado, admite o autor, outros tipos de deliberação têm como meta gerar consenso ou solucionar problemas concretos. Nesse caso, a troca racional de argumentos proposta pelos deliberacionistas é mais adequada, já que prevê regras que asseguram a qualidade do debate a partir da ética discursiva e propõem meios de lidar com grandes discordâncias e com a diversidade de interesses presente no conjunto da sociedade (idem, p. 180).

4.2.4 Resultados da deliberação

Em se tratando dos resultados advindos da deliberação pública, pode-se considerá-los de duas naturezas: os que abrangem a função discursiva da deliberação e os que são da ordem da produção da decisão.

O primeiro aspecto mencionado, pertencente à ordem da discussão pública, está ligado conceitualmente à problematização da esfera pública realizada por Habermas. O teórico, assim como seus discípulos, defende a idéia de que a esfera pública é o berço da opinião pública (HABERMAS, 1997). Tributário dessa corrente teórica, o deliberacionismo reconhece a importância da constituição de espaços de discussão pública com o intuito de dotar os cidadãos de ferramentas discursivas e repertório político que lhes permitam desempenhar um papel ativo nas democracias. Essa perspectiva favorece a defesa da existência da deliberação pública em esferas informais e espontâneas, como aquelas nascidas de encontros da sociedade civil em torno de temas e questões que lhes atingem (MARQUES; MAIA, 2008; MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007). Esta modalidade de deliberação, residindo essencialmente na sociedade civil, está associada ao que Nancy Fraser denomina *weak publics*, ou públicos fracos – “publics whose deliberative practice consists exclusively in opinion formation and does not also encompass decision making”¹⁰⁴, nas palavras da autora (FRASER, 1992, p. 135).

No segundo caso, o deliberacionismo pretende oferecer os instrumentos normativos que contribuirão para a tomada de decisões em um processo legítimo que produzirá, a partir da disputa argumentativa, a decisão mais justa, pois leva em consideração uma ampla gama de interesses (presentes no debate) e discute as conseqüências das políticas implantadas tendo em vista a pluralidade da sociedade, em um processo que garante a publicidade do espaço de discussão, dos argumentos apresentados e das políticas decididas: “Esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e eqüitativos” (HABERMAS, 1997, p. 19).

Embora se possa ter a impressão de que haja um pressuposto de supressão das discordâncias, a idéia não é a sublimação dos conflitos, mas sim, sua administração a partir de

¹⁰⁴ Tradução própria: “públicos cuja prática deliberativa consiste exclusivamente na formação da opinião e não engloba a tomada de decisões”.

bases normativas morais, que propicia a acomodação dos interesses (GUTMANN; THOMPSON, 1996; BOHMAN, 1996).

Acceptance of the legitimacy of the positions of others comes not through being persuaded by argument, but through openness to conversion as a result of a particular kind of democratic attitude. The outcome is not agreement but rather relationships that combine continued contestation with deep respect for the adversary—indeed it is not easy to speak in terms of “outcomes”¹⁰⁵ (DRYZEK, 2005, p. 220-221).

Se, por um lado, há um compromisso com a fundamentação pública dos argumentos apresentados (o que os torna válidos), por outro, há o compromisso do respeito mútuo, onde os participantes são instigados a se colocar no papel do outro (que se costuma denominar *ideal-role-taking*) onde as divergências não impedem a continuação da deliberação. De acordo com Habermas,

Está certo que os parceiros da negociação não necessitam dos mesmos argumentos para aceitar o resultado acordado numa negociação. Todavia, as considerações de bom senso e os argumentos que cada uma das partes coloca na sua perspectiva pressupõem tacitamente o reconhecimento mútuo das bases normativas, as quais justificam a imparcialidade do próprio processo, na medida em que explicam por que certos resultados, que surgiram conforme as exigências do processo, podem ser considerados equitativos (HABERMAS, 1997, p. 17).

Essa perspectiva de equidade dos resultados favorece que os cidadãos permaneçam abertos aos processos deliberativos, pois lhes incute a idéia de que vale a pena engajar-se nessas discussões, mesmo que seu argumento não vença.

Os resultados da deliberação pública que se colocam na ordem da produção da decisão, por outro lado, demandam uma formalidade que os públicos fracos não dispõem. Valendo-se, ainda, das proposições de Fraser (1992), os espaços de deliberação considerados *strong publics*, ou públicos fortes, abrangem tanto a formação da opinião, quanto o processo de tomada de decisão. Conforme a análise de Fraser, públicos fortes são, tipicamente, os parlamentos, pois este é o lócus da deliberação pública autorizada pelo poder estatal (FRASER, 1992, p. 135). A autora admite, porém, a contemporaneidade das formas híbridas de organização dos públicos, que aliam esferas fortes e fracas.

A postbourgeois conception would enable us to think about strong *and* weak publics, as well as about various hybrid forms. In addition, it would allow us to theorize the range of possible relations among such publics, which would expand

¹⁰⁵ Tradução própria: “A aceitação da legitimidade das posições dos outros vem não através da persuasão do argumento, mas sim por meio da abertura à conversão, como resultado de um determinado tipo de atitude democrática. O resultado não é acordo, mas sim relacionamentos que combinam contínua contestação com profundo respeito pelo adversário - aliás, não é fácil falar em termos de ‘resultados’”.

our capacity to envision democratic possibilities beyond the limits of actually existing democracy¹⁰⁶ (FRASER, 1992, p. 136).

Aqui, então, apresenta-se mais um possível resultado da deliberação pública em espaços formais: a aproximação das esferas civil e política que, engajadas no processo de discussão promovem uma compreensão das necessidades mútuas e o comprometimento com a acomodação de posicionamentos. Além disso, a conseqüente abertura da esfera política às reivindicações da sociedade (quando há disposição para tanto) confere poder à esfera civil de influenciar as políticas públicas – o “*empowerment*” demonstrado por Archon Fung (2004).

Uma das características a fazerem parte do conjunto de requisitos para a deliberação pública é a possibilidade de se revisar os argumentos perenemente, permitindo aos participantes serem convencidos pelos argumentos alheios. Tal revisibilidade abrange também o próprio processo deliberativo, já que permite aos participantes do debate não apenas apontar as direções para a solução de suas discordâncias a respeito das políticas públicas, mas também definir qual processo de decisão é mais apropriado.

Por fim, embora haja esta demanda por se tratar de resultados da deliberação pública, os deliberacionistas preferem enfatizar que, considerando a importância que os procedimentos adquirem no modelo, os resultados das eventuais decisões são secundários, pois os ganhos, defende-se, dão-se ao longo do processo deliberativo. Conforme resumem Gutmann e Thompson: “Deliberation is not only a means to an end, but also a means for deciding what means are morally required to pursue our common ends”¹⁰⁷ (1996, p. 4).

Não se deve ignorar, entretanto, que a seleção da deliberação como método de produção da decisão deve ser pensada à luz da natureza das questões que se pretende debater e as dimensões da população que se quer envolver. Primeiramente, certas decisões de cunho técnico, ou que requerem medidas urgentes, muitas vezes, não são compatíveis com a morosidade do processo de negociação discursiva entre estado e sociedade (MARQUES, 2008). Em segundo lugar, dificilmente os requisitos elencados para a deliberação pública poderiam ser atingidos quando envolvendo um número muito grande de participantes.

¹⁰⁶ Tradução própria: “Uma concepção pós-burguesa nos permitiria pensar em públicos fortes e fracos, bem como sobre diversas formas híbridas. Além disso, isso permitiria teorizar a gama de possíveis relações entre esses públicos, que podem expandir a nossa capacidade de prever possibilidades democráticas para além dos limites da democracia realmente existente”.

¹⁰⁷ Tradução própria: “Deliberação não é apenas um meio para atingir um fim, mas também um meio para decidir quais meios são moralmente requeridos na busca da realização de nossos objetivos comuns”.

Ainda assim, a deliberação pública, entendida como um processo racional normativamente orientado, que congrega diversos atores na busca do melhor argumento e da decisão mais justa, é defendida por seus teóricos como método mais eficaz de produção de políticas públicas.

4.3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura que busca investigar a instituição de mecanismos participativos identifica, no caso brasileiro, um fortalecimento da formalização de esferas deliberativas a partir da redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988: “A participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas *instituições participativas*” (AVRITZER, 2007, p. 443, destacado no original). Avritzer afirma que a demanda de diversos atores da sociedade civil por sua maior inserção em esferas responsáveis por deliberar a respeito de políticas públicas em áreas diversas gerou instituições caracterizadas por seu formato híbrido de participação da sociedade e de agentes do estado (AVRITZER, 2007, p. 443).

Essas esferas, denominadas *instituições participativas*, assumiram alguns formatos bastante específicos que previram ora mecanismos de participação “de baixo para cima” (no caso dos orçamentos participativos), ora mecanismos de partilha de poder, constituídos pelo próprio estado, com participação de agentes governamentais e representação da sociedade civil (nos conselhos de políticas) (AVRITZER, 2008).

O primeiro caso é denominado como participação “de baixo para cima”, pois nos espaços assim classificados, como os orçamentos participativos, por exemplo, qualquer cidadão pode se engajar, na eleição de delegados e na eleição de conselheiros, o que caracteriza o sentido da influência – “Ambos os processos ocorrem de baixo para cima”. Esse sentido de baixo para cima não diminui a iniciativa do estado em implantá-los, ressalta Avritzer, apenas enfatiza a institucionalidade dessa inversão de orientação (AVRITZER, 2008, p. 45-46). Lígia Lüchmann assim descreve as experiências de orçamento participativo:

Tratar-se-ia, portanto, de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público (LÜCHMANN, 2007, p. 155).

A estrutura dos orçamentos participativos é classificada pela autora como piramidal, já que se fundamenta em vários níveis de participação: (1) partindo das esferas local e regional, com participação direta (em associações de bairros, conselhos populares, etc.); (2) nos fóruns regionais, são realizadas as eleições de delegados, para a escolha dos conselheiros; (3) os quais participam das discussões do orçamento representando as demandas regionais.

À articulação entre a participação direta e a representação segue-se uma articulação entre os diversos fóruns, fundamentalmente pelo procedimento de regionalização. Assim, o processo desenvolve-se de forma piramidal, conjugando a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) às assembleias locais e regionais (LÜCHMANN, 2007, p. 157).

No caso dos mecanismos de partilha de poder, as instituições participativas são constituídas formalmente, prevendo a participação simultânea de atores estatais e da sociedade civil (AVRITZER, 2008, p. 46). As principais diferenças entre as instituições participativas de baixo para cima e os mecanismos de partilha de poder é que estes, além de não incorporarem um número amplo de atores sociais, são instituídos por força legal, pressupondo sanções em caso de não instauração do processo participativo. Avritzer admite, entretanto, a possibilidade de existência de mecanismos de partilha de poder não determinadas legalmente (AVRITZER, 2008, p. 46).

Os conselhos gestores de políticas, conforme síntese de Lüchmann, são organismos amparados pela legislação nacional (mas atuando nas três esferas governamentais) e gozam de um poder decisório, sendo mais estruturados e sistêmicos do que os orçamentos participativos (LÜCHMANN, 2007, p. 151). Os conselhos operam na implementação das políticas públicas, do planejamento à fiscalização das ações. Além disso, atuam como fóruns públicos de captação de demandas e acomodação de interesses dos grupos sociais, tendo também como fim a ampliação da participação de segmentos marginalizados dos processos decisórios do estado na busca pela universalização dos direitos sociais (LÜCHMANN, 2007, p. 152).

Outra especificidade dos conselhos gestores se relaciona aos participantes e seus mecanismos de seleção. Enquanto alguns setores selecionam seus representantes em assembleias ou fóruns abertos, outros segmentos, muitas vezes, já dispõem de assento garantido, previsto nas normas e leis de criação dessas instituições participativas.

Por outras palavras, os mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembléia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembléias, ou indicações de categorias profissionais (LÜCHMANN, 2007, p. 153).

A seleção desses participantes está, afirma Lüchmann, “difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais”. Em resumo, “a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-apresentação das entidades escolhidas como tal) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais)” (LÜCHMANN, 2007, p. 154-155).

Um último exemplo de instituição participativa é abordado por Avritzer e se trata daquelas experiências que promovem uma consulta pública com vistas à ratificação de políticas. Esta instituição participativa se difere das duas anteriormente abordadas, pois acontecem na etapa final do processo de produção de políticas iniciado pelo próprio estado e servem apenas para ratificar uma decisão já tomada anteriormente por ele (AVRITZER, 2008, p. 56). Como exemplo dessa modalidade de participação formal, Avritzer (2008) explora a discussão dos Planos Diretores Municipais.

A partir da análise destas três instituições participativas, Avritzer (2008) conclui que os desenhos de baixo para cima, como os orçamentos participativos, são os mecanismos “mais fortemente democratizantes e distributivos”, embora os mecanismos de partilha de poder sejam mais eficazes quando há “oposição à participação por parte da sociedade política”. Os processos de ratificação das decisões, por sua vez, funcionam melhor em contextos onde o estabelecimento de formas participativas, previstas na legislação, dependa da intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público (AVRITZER, 2008, p. 60).

Levando em conta o propósito do presente trabalho, verifica-se que os preceitos apresentados pelo modelo de democracia deliberativa podem auxiliar a reflexão sobre as esferas participativas que têm forma nos conselhos e sugerir formatos e procedimentos para a participação da sociedade na radiodifusão pública. É o que se pretende demonstrar na próxima seção da pesquisa.

CAPÍTULO 5

CONSELHO DELIBERATIVO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Após a apresentação do estado da arte da pesquisa sobre a radiodifusão pública e a problematização da participação como instrumento de fortalecimento do caráter público da radiodifusão, e a reconstrução teórica do deliberacionismo e das instituições participativas fundamentadas na Teoria Democrática contemporânea, empreende-se a investigação empírica do objeto deste estudo, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini – Rádio e Televisão.

Os instrumentos metodológicos empregados para a condução e execução do estudo proposto compreenderam a pesquisa bibliográfica, a análise de documentos primários e a entrevista em profundidade de modo a desempenhar as seguintes funções:

5.1.1 Análise documental primária

O exame de documentos de fontes primárias obtidos junto à secretaria do Conselho Deliberativo, além daqueles de domínio público, pôde proporcionar um melhor entendimento do desenho institucional e do posicionamento formal do colegiado em relação às instituições às quais ele é associado, além de fornecer elementos a respeito das práticas deliberativas nessa esfera. Dentre os documentos publicados no site da Fundação Cultural Piratini, utilizados nessa pesquisa, encontram-se: Estatuto da Fundação Cultural Piratini

Rádio e Televisão (RIO..., 1995); Regimento Interno do Conselho Deliberativo (CONSELHO..., 1997); Diretrizes para as emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão (CONSELHO..., 1999); Diretrizes para a elaboração de programação das emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão (CONSELHO..., 1999b); Atas das reuniões do Conselho Deliberativo (01/1995, de 31 de outubro de 1995, a 137/2008, de 11 de agosto de 2008, totalizando 137 atas). Tais documentos tiveram seu conteúdo analisado de maneira a fornecer elementos para a reconstrução da trajetória do Conselho, suas relações com os governos estaduais, as atividades por ele desempenhadas e o modo de condução das deliberações que se dão em seu âmbito, selecionando-se trechos que ilustrassem tais pontos.

Dentre os documentos obtidos junto à secretaria da Fundação Cultural Piratini estão as planilhas de frequência das reuniões dos anos de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 (até o mês de outubro), que serviram para a elaboração de gráficos que ilustram os índices gerais de presença nas reuniões, assim como o índice de participação de cada entidade ou conselheiro.

5.1.2 Análise documental secundária

Complementarmente, como documentos secundários, foram consultados sites na internet que continham notícias que pudessem preencher certas lacunas na reconstituição histórica do funcionamento do Conselho. Estabelecendo-se como período 1995 a outubro de 2008, efetuou-se uma busca por palavras-chave, como “Fundação Cultural Piratini”, “Conselho Deliberativo”, “TVE” e “TVE-RS”. Os principais sites consultados foram: Coletiva.Net¹⁰⁸; Observatório da Imprensa¹⁰⁹, Governo do Estado do Rio Grande do Sul¹¹⁰; Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul¹¹¹; e Diário Oficial de Porto Alegre¹¹², de relevância estadual.

5.1.3 Entrevistas em profundidade

O método de entrevistas em profundidade se mostra particularmente útil para a investigação de elementos que não podem ser aferidos por meio da análise documental. A

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://www.coletiva.net/>>. Acesso em 01/12/2008.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/>>. Acesso em 01/12/2008.

¹¹⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/>>. Acesso em 01/12/2008.

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em 01/12/2008.

¹¹² Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em 01/12/2008.

entrevista em profundidade tem, entre suas principais qualidades, flexibilidade de permitir ao entrevistado definir os termos da resposta e ao entrevistador ajustar livremente as perguntas, procurando intensidade nas declarações, não-quantificação ou representação estatística.

Para esta pesquisa foram realizadas quatro entrevistas¹¹³, mas, destas, apenas duas serviram de subsídio para a análise empírica, (1) a entrevista com Laurindo Leal Filho¹¹⁴, foi realizada em 14/10/2008 e teve 48 minutos de duração; e (2) a entrevista com James Görgen¹¹⁵, realizada em 09/10/2008, com 55 minutos de duração. Outra entrevista chegou a ser marcada com Ercy Torma, presidente do Conselho Deliberativo até novembro de 2008. Após esse contato e o agendamento inicial da entrevista, Torma não foi localizado novamente.

Outras seis entrevistas, realizadas em 2005, a propósito de uma pesquisa preliminar, contribuíram parcialmente como relato de alguns acontecimentos e para a explicitação de certos pontos de vista. Os entrevistados foram: (1) Christa Berger¹¹⁶; (2) José Antonio Dios Vieira da Cunha¹¹⁷; (3) Liana Zogbi¹¹⁸; (4) Márcia Escobar¹¹⁹; (5) Mario Ronaldo Oliveira da Silva¹²⁰; (6) Ruy Carlos Ostermann¹²¹; e (7) Vitor Zatti Faccioni¹²².

O material colhido foi sistematizado conforme os objetivos de entender o desenho institucional do Conselho Deliberativo a partir da análise de sua natureza e funções, quem são seus conselheiros, como são selecionados e como participam, qual é o escopo e o modo de condução das deliberações e, finalmente, quais são os resultados de suas atividades. A análise desenvolvida se encontra relatada nos pontos a seguir.

¹¹³ As entrevistas foram realizadas por telefone e arquivadas em formato digital (mp3).

¹¹⁴ Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (1990) e Pós-doutor pelo Goldsmiths College da Universidade de Londres (1995), publicou dois livros sobre radiodifusão pública.

¹¹⁵ Jornalista, coordenador do Projeto Donos da Mídia - Panorama dos Sistemas de Comunicação no Brasil, ex-secretário-executivo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, membro eleito do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini desde 2004 e atual vice-presidente da Mesa Diretora do Conselho Deliberativo.

¹¹⁶ Doutora em Comunicação, conselheira indicada pelo Fórum de Reitores entre 2001 e 2002.

¹¹⁷ Jornalista, presidente da Fundação Cultural Piratini entre 1995 a 1999, período de criação do Conselho.

¹¹⁸ Funcionária da Fundação Cultural Piratini, responsável por secretariar o Conselho Deliberativo desde sua fundação até o presente momento.

¹¹⁹ Funcionária da Fundação Cultural Piratini, representante dos funcionários no Conselho entre 1999 e 2001.

¹²⁰ Gerente de educação do SESI-RS, representante da FIERGS entre 2005 e 2007.

¹²¹ Jornalista, primeiro presidente da Mesa Diretora do Conselho e representante eleito entre 1995 e 2001.

¹²² Comunicador e empresário, vice-presidente, secretário e presidente da Mesa Diretora entre 2005 e 2007. Representou a FEDERASUL entre 1997 e 2007 e, posteriormente, como conselheiro eleito.

5.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO NA TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI

A história da Fundação Cultural Piratini remonta à concessão da emissora de televisão educativa pelo Governo Federal ao estado do Rio Grande do Sul, ocorrida em 1968, época em que diversos estados obtiveram autorização semelhante em razão da instituição da Campanha de Radiodifusão Educativa, promovida pelo governo militar.

As dificuldades e indefinições que acometeram com a linha editorial e os assuntos administrativos que caracterizam as emissoras educativas brasileiras tiveram correspondência ao longo do funcionamento da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão e de suas emissoras, a Rádio FM Cultura e a TVE-RS. A Fundação Cultural Piratini, assim como as demais emissoras de radiodifusão educativas, foi submetida a governos autoritários e ausência de projetos políticos objetivos para a condução dos seus empreendimentos, situação agravada pela inexistência de mecanismos que possibilitassem uma interlocução maior com seu público. A proposta de reformulação da estrutura da empresa, que aconteceu em 1995, pretendeu sanar alguns desses problemas. O projeto, apresentado pelo então governador Antônio Britto (PMDB, 1995-1998) – com o apoio de José Antônio Dios Vieira da Cunha, nomeado presidente da Fundação Cultural Piratini (1995-1998), e Ruy Carlos Ostermann, entre outros colaboradores –, permitia, por exemplo, a captação de apoios financeiros a partir de patrocínios culturais, medida já posta em prática por outras empresas, como a Fundação Padre Anchieta, de São Paulo. Adicionalmente, propunha a criação do Conselho Deliberativo.

Em declaração, Vieira da Cunha (2005) afirmou que, convidado a participar da elaboração da reestruturação da Fundação Cultural Piratini, empenhou-se juntamente com Britto na busca por experiências de sucesso na área da radiodifusão que pudessem servir de inspiração para o projeto. “A partir dessas conversas todas, buscou-se o paradigma da TV Cultura de São Paulo, que era a instituição, dentro de todo o complexo das TVs educativas no Brasil, que estava mais bem constituída e instituída – exatamente porque tinha um Conselho Deliberativo” (VIEIRA DA CUNHA, 2005). Ainda conforme o ex-presidente da Fundação Cultural Piratini, a intenção de Britto era orientar a TVE a partir das expectativas da sociedade e não fechá-la em torno de si mesma: “A orientação que Britto havia dado, [era] que o importante não era o que a TVE pensava dela [mesma], mas o que a sociedade pensava da TVE e o que ela buscava na TVE” (VIEIRA DA CUNHA, 2005).

5.2.1 Primeira fase: 1995 – 1998

Entre a apresentação do projeto e a aprovação na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul¹²³ transcorreram seis meses e, rapidamente, a nova estrutura foi implementada, acontecendo a posse da primeira formação do Conselho Deliberativo em 31 de outubro de 1995 (JAMBEIRO, 2002).

A expectativa dos funcionários da Fundação era de que a instalação do Conselho Deliberativo traria mudanças na gestão e na relação da empresa com o estado, pautada até então por interesses partidários, como afirmou em entrevista Márcia Escobar (representante dos funcionários da Fundação no Conselho entre 1999 e 2001):

[quando] foi estabelecido o Conselho, eu e todos os colegas tínhamos esperança de que o Conselho pudesse mudar a forma de gestão dentro da TVE e da FM Cultura. Sempre foi uma gestão muito governamental, dependendo do partido era feito um tipo de programação; dependendo do partido, era escolhido um tipo de gente na direção. Então, uma coisa muito político-partidária (ESCOBAR, 2005).

A primeira gestão do Conselho Deliberativo, presidida por Ruy Carlos Ostermann (1995-1998), dedicou-se a organizar os trabalhos internos, como a eleição de sua primeira Mesa Diretora, a criação de mecanismos de comunicação entre os conselheiros, estabelecimento das comissões como forma de qualificar os trabalhos de acompanhamento do funcionamento da Fundação e a discussão de alguns problemas estatutários já identificados nos primeiros momentos após a aprovação da Assembléia Legislativa, como a inexistência formal de algumas entidades indicadas como membros natos (como o Sindicato dos Músicos e o Fórum dos Reitores) (CONSELHO..., 2008, Ata nº 02/1995; BERGER, 2005).

As atividades do Conselho foram reguladas por seu Regimento Interno, que, após ampla discussão e verificação por várias instâncias (como pareceres jurídicos e administrativos do estado) (OSTERMANN, 2005), foi aprovado em novembro de 1997 – mais de dois anos após a instalação do colegiado. Conforme avaliação de Vieira da Cunha (2005) e Ostermann (2005), esse detalhe não influenciou negativamente a condução dos trabalhos em razão da disposição dos participantes do colegiado, que demonstravam “boa vontade” e “bom senso” (VIEIRA DA CUNHA, 2005; OSTERMANN, 2005) quanto às questões a serem discutidas.

Nesta primeira gestão, o Conselho se viu impelido a discutir o Plano de Demissão Voluntária, proposta pelo governador Antonio Britto aos funcionários da Fundação, a

¹²³ Decreto-Lei nº 10.535 de 8 de agosto de 1995.

conseqüente redução da grade de programação produzida pela emissora de TV, a situação precária das repetidoras localizadas no interior do estado, além das primeiras propostas para a elaboração das diretrizes para as emissoras de rádio e televisão da Fundação¹²⁴, a adesão da Fundação à entidade recém criada Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), dentre outras questões (CONSELHO..., 2008).

Alguns conselheiros, principalmente o representante dos funcionários da Fundação, mostraram-se frustrados com os resultados imediatos do trabalho do Conselho, como se percebe no parecer de Escobar (2005), e na manifestação de Ana Azevedo, na reunião de 10 de junho de 1996:

Conforme Conselheira Ana Azevedo, outro assunto levantado pelos funcionários foi a atuação do Conselho, relatando que estariam um pouco frustrados, pois não conseguem sentir mudanças mais rápidas na Fundação, principalmente, em razão da burocracia que impede a agilidade das decisões (AZEVEDO, 1996 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 08/1996).

Ostermann atribui as dificuldades de tornar realidade as expectativas dos conselheiros às divergências internas do grupo e às pressões externas que, segundo o ex-presidente do Conselho, seriam características da administração pública (OSTERMANN, 2005). Sua avaliação geral, contudo, foi positiva, pois o objetivo de aproximar a comunidade e a “sociedade cultural” (nas suas palavras) da Fundação teria sido cumprido, além das discussões a respeito da programação das emissoras terem sido frutíferas (OSTERMANN, 2005). Liana Zogbi, secretária da Presidência da Fundação e encarregada por tratar da burocracia do Conselho Deliberativo desde sua criação, afirma que, no período inicial de funcionamento, do órgão gozou de um entrosamento maior com a Direção da Fundação, o que facilitou suas atividades (ZOGBI, 2005).

5.2.2 Segunda fase: 1999 – 2004

Em 1999, assumiu a Presidência da Fundação Cultural Piratini o jornalista José Roberto Garcez (1999-2003), através da nomeação do governador recém-eleito Olívio Dutra (PT, 1999-2003). Os objetivos estabelecidos para as emissoras foram: 1) a renovação do parque técnico com a adequação dos equipamentos à transmissão digital, 2) a recuperação do quadro de funcionários, deficiente após o plano de demissão voluntária aplicado na gestão

¹²⁴ Embora tenha sido promovido um seminário que contou com ampla participação dos conselheiros e dos funcionários da Fundação (VIEIRA DA CUNHA, 2005), as diretrizes seriam aprovadas apenas na gestão seguinte.

anterior e 3) a valorização da programação local (FUNDAÇÃO..., 2002, p. 30). A indicação de Garcez não foi apresentada previamente à apreciação do Conselho, mas, talvez em razão do relacionamento amistoso com o governo anterior, esse desacato ao Estatuto não foi questionado¹²⁵. Coincidiu com a posse do novo Governo Estadual a eleição dos integrantes da Mesa Diretora do Conselho, que, contando com Daniel Herz (1999-2004)¹²⁶ na Presidência, deu início a um dos períodos mais conturbados, embora produtivos, do colegiado.

O Conselho, enquanto elaborava o documento Diretrizes para as emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão (CONSELHO..., 1999), que foi aprovado em maio de 1999, juntamente com as Diretrizes para a elaboração de programação das emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão (CONSELHO..., 1999b), também demandava infrutiferamente a apresentação do planejamento da Direção da Fundação para as emissoras.

O presidente da Fundação, José Roberto Garcez, embora se apresentasse nas reuniões do colegiado deliberativo, esquivava-se do cumprimento da determinação estatutária que o obrigava a submeter os planos para a empresa à apreciação do Conselho. Outra ação governamental recorrente no período foi a nomeação de diretores sem a avaliação prévia do órgão. Quando questionado por conselheiros, Garcez afirmou que a validade legal da exigência estatutária seria averiguada. De acordo com a Ata nº 36/99 da reunião realizada em 12 de abril de 1999,

O conselheiro Ercy questionou se as contratações de pessoas devem ter o aval do Conselho, conforme inciso 13 e 14 do Regimento Interno do Conselho Deliberativo. O Presidente Garcez disse que as contratações são feitas na forma que a lei permite. (...) [Garcez] Ficou de consultar sua assessoria jurídica para avaliar se estas contratações teriam que passar pelo Conselho (CONSELHO..., 2008).

A situação perdurou durante todo o mandato do governador Olívio Dutra e a ausência de diálogo entre a Direção Executiva da Fundação e o Conselho foi pauta de várias reuniões¹²⁷. Durante toda a gestão de Garcez, o Conselho discutiu e buscou formas de negociação com a Direção e com o Governo Estadual, chegando ao ponto de julgar a Presidência da Fundação inadimplente com suas obrigações estatutárias:

O presidente [do Conselho] Daniel [Herz] disse que (...), na reunião de agosto, realizada na FARSUL [Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul], foi constatada uma inadimplência persistente da Direção Executiva diante das

¹²⁵ A Ata nº 32/99 da reunião de 14 de dezembro de 1998 apresenta a saudação da presença do futuro presidente da Fundação, mas não atesta a submissão de sua indicação anteriormente (CONSELHO..., 2008).

¹²⁶ No fim de 2001, Herz foi reeleito presidente da Mesa Diretora do Conselho Deliberativo.

¹²⁷ Atas nº 41/1999, 45/2000, 52/2000, 53/2000, 54/2000, 59/2001 (CONSELHO..., 2008).

exigências do Conselho, apresentadas desde janeiro do ano passado e que, ao final do segundo ano desta gestão, não existe ainda um projeto de programação. Sendo que o Conselho já emitiu documento de diretrizes gerais sobre a programação. Disse que a programação de um modo geral, nas manifestações dos Conselheiros, tem se mostrado insatisfatória em relação às expectativas que o Conselho tinha anteriormente. (...) Disse que a situação caracteriza um quadro grave, pois coloca na perspectiva de um pedido de destituição da Diretoria Executiva, por não cumprimento de obrigações legais. (...) Disse que na reunião de setembro foi feito um apelo à Direção Executiva, no sentido de que as exigências legais e as solicitações do Conselho fossem atendidas. Houve uma manifestação do Presidente da Fundação de que haveria resposta e, no entanto, não aconteceu atendimento de nenhuma solicitação e das exigências legais, começando pelo mais sério deles que é o projeto de programação (CONSELHO..., 2008, Ata nº 56/2000).

Como se pode perceber no trecho da ata acima transcrito, o Conselho cogitou a requisição de destituição da Direção Executiva da Fundação, mas nenhuma medida legal foi tomada neste sentido. Segundo a avaliação de Escobar, o Conselho não se fez respeitar, por não utilizar os poderes que, segundo ela, o colegiado possui, e complementa, afirmando que sua impressão era de que a Mesa Diretora do Conselho “tinha um certo receio de comprar briga com a Direção da casa” (ESCOBAR, 2005). Vitor Faccioni, então secretário da Mesa Diretora, afirma que a relação com a Presidência da Fundação “Era de total descaso, não era divergência. Era falta de respeito de seus papéis. A Direção Executiva estava tomando atitudes à revelia do conselho – [o que] é diferente de debate, discussões, que são positivos” (FACCIONI, 2005).

Em 2002, a Mesa Diretora do Conselho Deliberativo foi reeleita e, com a permanência de Garcez na Presidência da Fundação, também as divergências entre Conselho e Direção Executiva se mantiveram. O órgão, que no período aprofundou as discussões conceituais sobre radiodifusão pública, também se viu obrigado a realizar sua constante auto-avaliação, oportunizada pela crise de identidade gerada pelos conflitos com a Direção Executiva da Fundação e com o Governo Estadual. Um dos sintomas desses problemas foi o gradativo esvaziamento de suas reuniões mensais¹²⁸, o que dificultou ainda mais a tomada de posição do órgão quanto às questões em discussão.

De acordo com Escobar (2005), o Conselho chegou a votar uma moção solicitando o afastamento do presidente, mas a ação não foi adiante, pois, posteriormente, decidiu-se oferecer uma última chance para que as boas relações fossem restabelecidas. Depois disso, afirma, as demandas do Conselho quando aos planos da Direção foram interrompidas e, para recuperar o prestígio do órgão, ostensivamente desrespeitado, preferiu-se levar adiante os trabalhos (ESCOBAR, 2005).

¹²⁸ Este aspecto será demonstrado adiante, a partir dos gráficos de frequência das reuniões.

nós fizemos uma reunião fora daqui para deliberar sobre a questão de tirar o presidente, porque não estava sendo cumprida uma solicitação do Conselho. (...) E essa moção, no caso, foi aprovada por todos os membros que estavam presentes nessa reunião, que foi uma grande maioria do Conselho. Daí teria que ser encaminhado um pedido de afastamento do presidente – que é um poder que o conselho tem, de afastar a Direção. (...) já passara dois anos que estavam aqui e continuavam não apresentando o projeto de programação. E era quase que um deboche a cada reunião. E aí um dos conselheiros levantou uma última possibilidade, para não tomar uma atitude tão radical, conversar com o presidente para ver se ele poderia... Aquilo se arrastou e não foi tomada atitude nenhuma e a coisa foi até o final do governo. Até que o Conselho desistiu de pedir porque ficava mal até para o Conselho (ESCOBAR, 2005).

As queixas, porém, foram mútuas. Em resposta às manifestações do Conselho a respeito da programação da TVE, o então presidente da Fundação, José Roberto Garcez afirmou, em reunião do órgão, que a avaliação da programação “transparecia um desconhecimento de se fazer televisão, especialmente no Rio Grande do Sul, na TVE. Disse que algumas formulações não passavam de divagações teóricas, sem qualquer embasamento correto ou prático do saber fazer”. Além disso, demonstrou insatisfação com a ausência de preocupação do Conselho em discutir também assuntos da emissora de rádio da Fundação (GARCEZ, 2001 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 70/2001), o que oportunizou a declaração do presidente do Conselho, Daniel Herz, de que a rádio FM Cultura passaria a fazer parte das deliberações do Conselho futuramente (HERZ, 2001 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 70/2001).

De acordo com a avaliação do próprio Conselho Deliberativo, tornada pública no documento *Proposta do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini à Sociedade e aos Poderes Legislativo e Executivo* (CONSELHO..., 2002), sua trajetória até então poderia ser dividida em fases correspondentes às gestões da sua Mesa Diretora:

Na primeira gestão, entre 1995 e 1998, foi desenvolvido um trabalho inicial de implementação institucional e delineamento e experimentação de suas perspectivas de atuação. Na segunda gestão, entre 1999 e 2001, a experiência prosseguiu com a formulação e a cobrança da execução de diretrizes gerais e orientações para a programação das emissoras da Fundação (CONSELHO..., 2002).

Ainda segundo o balanço do Conselho, essa segunda fase, coincidente com os três primeiros anos da gestão do governador Dutra, “foi atravessada por intensas divergências, sobretudo em relação à organização e à qualificação da programação da TVE”, o que teria produzido momentos de impasse onde apenas o empenho das partes foi capaz de evitar situações incontornáveis (CONSELHO..., 2002).

5.2.3 Terceira fase: 2005 – atual

Bastante desgastado, o Conselho iniciou a terceira gestão sob o peso da constatação de que enfrentava sérias dificuldades “para fazer prevalecer sua orientação na organização da Fundação e no conteúdo da programação, especialmente da TVE, o seu principal veículo” (CONSELHO..., 2002). Além disso, “A definição das diretrizes estabelecidas pelo Conselho ensejou conflitos de interpretação em relação ao seu conteúdo mas, principalmente, em relação à forma de operacionalizá-los” (idem).

Em 2003, com a posse de Germano Rigotto (PMDB) no governo do estado (2003-2006), assumiu a Presidência interina da Fundação Cultural Piratini o jornalista Flávio Antônio Vieira Dutra, que foi substituído semanas depois pela também jornalista Liana Milanez (2003-2004). As relações com o Conselho Deliberativo, a princípio, melhoraram, pois algumas das suas antigas solicitações foram atendidas, como a apresentação de um projeto anual de programação (CONSELHO..., 2008, Ata nº 86/2003).

Durante a gestão de Milanez, a Comissão de Programação, responsável por elaborar pareceres e sistematizar o trabalho do Conselho Deliberativo neste setor, foi reativada e diversos projetos foram discutidos em cooperação entre a Direção Executiva e o órgão, como a possível produção de um programa sobre política, a firmação de um convênio com a Televisão da América Latina (TAL), a captação de apoios culturais de empresas públicas, como o Banrisul e a Corsan, e a produção de um episódio do programa *Sem Censura*, em parceria com a TVE Brasil (RJ), gravado no Museu de Artes do Rio Grande do Sul, por exemplo (CONSELHO..., 2008). Ainda assim, na reunião de dezembro de 2003, a presidente Milanez declarou sua frustração por não ter conseguido realizar mais de um terço dos planos que tinha para a Fundação. Milanez

Explicou ter sido derrotada pelas dificuldades da gestão pública, como o caso do apresentador do Radar, a falta de apresentadores, a reformulação do plano de cargos e salários, a elaboração de concurso, ações trabalhistas, falta de motoristas, contratos emergenciais tiveram de ser feitos para a TV não parar, falta de recursos para a troca de cenários, etc. (MILANEZ 2003 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 94/2003).

Em abril de 2004, Milanez seria substituída por Paulo Vasques e a Fundação Cultural Piratini, que, até então, era subordinada à Secretaria Estadual de Cultura, passa a ser vinculada à Assessoria de Comunicação do Governo do Estado. Apesar dos conselheiros manifestarem dúvidas quanto ao futuro da Fundação a partir dessa mudança (CONSELHO..., 2008, Ata nº 97/2004), não foi possível identificar os impactos que teriam acontecido em razão da transferência de vinculação.

Paulo Vasques foi substituído, através de indicação governamental, em junho de 2005 por Rogério Caldana, sem que constasse em pauta de discussão do Conselho Deliberativo sequer a comunicação desta substituição (CONSELHO..., 2008, Ata nº 112/2005). Apesar disso, conforme noticiado pelo portal do Governo Estadual, “Caldana conta com o apoio dos diretores, funcionários e colaboradores da Fundação, além do Conselho Deliberativo, que representa a sociedade gaúcha” (RIO GRANDE DO SUL, 2005). A indicação sem comunicação prévia foi questionada, em reunião posterior, mas, após apreciada, a nomeação do novo presidente foi aprovada por ampla maioria (CONSELHO..., 2008, Ata nº 113/2005).

A partir de setembro daquele ano, o desempenho do diretor da Rádio FM Cultura, Rodolfo Rospide Júnior, passou a ser questionado do ponto de vista técnico e por sua conduta¹²⁹ por alguns conselheiros. Chamado a se manifestar, Caldana, que estava presente na reunião do Conselho, preferiu se abster de tecer comentários frente ao Conselho, afirmando que já havia discutido a situação com o Secretário da Cultura, o Assessor de Comunicação do Palácio e o chefe de Casa Civil. Naquela reunião, então, decidiu-se encaminhar os questionamentos ao referido diretor para que ele respondesse às críticas à sua conduta formalmente (CONSELHO..., 2008, Ata nº 116/2005).

Este episódio daria início a mais um período conturbado na história do Conselho. Sem a resposta solicitada, o Conselho decidiu encaminhar a solicitação de uma audiência com o governador do estado e, ainda sem retorno, passou a tentar estabelecer um diálogo com o vice-governador, Antônio Hohfeldt e o líder do PMDB na Assembléia Legislativa, o deputado Luiz Fernando Zachia (CONSELHO..., 2008, Ata nº 119/2006). A situação se tornou de conhecimento público e o site Coletiva.Net noticiou o pedido de destituição de Rospide (COLETIVA.NET, 2005). Alguns funcionários da rádio FM Cultura, em contrapartida, manifestam-se favoráveis à permanência do diretor na função em nota pública enviada à imprensa (COLETIVA.NET, 2005b).

Em maio de 2006, após várias tentativas de diálogo, o Conselho Deliberativo decidiu dar um ultimato às autoridades estaduais em razão do descumprimento legal do

¹²⁹ Conforme noticiado no Diário Oficial de Porto Alegre de 17 de agosto de 2005, denúncias foram feitas pelo Sindicato dos Jornalistas do RS e pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do RS contra alguns diretores da Fundação Cultural Piratini em razão de supostas agressões morais e até físicas que teriam sido infligidas contra funcionários (PORTO..., 2005).

Estatuto da Fundação e do Regimento Interno do Conselho¹³⁰. Constatando que o problema com o diretor da rádio seria secundário e que o ponto mais relevante consistiria no desencontro entre as responsabilidades burocráticas do Conselho, cumpridas plenamente, e suas prerrogativas deliberativas, desrespeitadas, Vitor Faccioni, que assumiu a Presidência da mesa no lugar de Daniel Herz em janeiro de 2005, afirmou que “o Conselho deve mostrar à sociedade que não tem os instrumentos para cumprir o papel aos quais é responsabilizado”, fato que o faria questionar a razão da existência do órgão (FACCIONI, 2006 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 122/2006). Decidiu-se, então, que o Conselho só voltaria a se reunir quando obtivesse alguma resposta das instituições estaduais responsáveis. Faccioni, em reunião, afirmou que

enquanto este problema não for resolvido este colegiado encontra-se completamente desmoralizados para tomar qualquer atitude. Ficou acordado que será encaminhado correspondência, aos conselheiros para apreciação, e após à Assembléia Legislativa, Governo do Estado, Tribunal de Contas e Conselho de Cultura, relatando a situação atual do Conselho Deliberativo da Fundação. E, ficarão aguardando uma resposta por parte do Governo do Estado, sendo, que a próxima reunião do Conselho só se realizará após esta manifestação do Governo, com relação a situação do diretor da rádio FM Cultura (FACCIONI, 2006 *apud* CONSELHO..., 2008, Ata nº 122/2006).

A decisão não foi unânime, conforme afirmou em entrevista o conselheiro James Görden, atual vice-presidente do Conselho. De acordo com Görden, tal posicionamento foi fortemente influenciado pela Mesa Diretora: “Eu, por exemplo, votei contra essa idéia de não se reunir. Mas a mesa entendia que, se o governador desprezava o Conselho, o Conselho deveria paralisar as atividades” (GÖRGEN, 2008).

Em um balanço do período entre as duas últimas gestões estaduais (Olívio Dutra e Germano Rigotto), Márcia Escobar, funcionária da Fundação e conselheira entre 1999 e 2001, afirma que as diferentes percepções governamentais a respeito da Fundação, de instrumentalização ou de descaso, podem ser percebidas facilmente nas políticas propostas para a empresa:

A gente vê direitinho as diferenças da administração de cada governo. O governo do PT, a gente podia ter algumas discordâncias, mas uma coisa era muito boa, eles tinham interesse nisso aqui [TVE-RS]. Podíamos discordar na forma, por eles estarem vendo isso aqui como uma emissora do Estado, estavam muitas vezes querendo fazer uso para a promoção do governo, coisas que a gente discorda. Mas eles tinham interesse. O PT valorizava a comunicação e isso aqui era um meio importante, tinha uma função dentro do governo. Isso aqui foi aparelhado com equipamentos bons, não faltava dinheiro, o que era proposto, era feito. E agora [no governo Rigotto], nada. Nada. Não existe o menor interesse. Tudo é feito para cumprir tabela (ESCOBAR, 2005).

¹³⁰ De acordo com o Artigo 21, do Estatuto da Fundação Cultural Piratini, “Compete ao Conselho Deliberativo, além de outras atribuições estatutárias: (...) XII – propor, ao Presidente da Fundação, a alteração de Diretores”.

Em razão da decisão de aguardar o posicionamento do estado quanto às suas demandas, o Conselho permaneceu inativo por um ano, voltando a se reunir apenas em 14/05/2007, já sob o governo de Yeda Crusius (PSDB, 2007-atual). Crusius manteve o presidente Flávio Dutra, que assumira a Presidência da Fundação durante o período em o Conselho esteve inativo, até março, quando nomeou o jornalista Luiz Fernando Moraes. Moraes permaneceu apenas seis meses no cargo, sendo que, até então, permaneciam vagos os cargos de diretor geral, diretor de programação, diretor da rádio (o governo havia indicado apenas Domingos Guarangna como diretor administrativo, além de Moraes como presidente). Em declaração ao site Coletiva.Net, Moraes afirmou que

deixa a direção da TVE tendo cumprido a missão que recebeu da governadora Yeda Crusius, que lhe dera 45 dias de prazo para fazer uma avaliação geral da estatal. “Reequilibramos as contas, ajustamos a Fundação à atual realidade do Estado e encaminhamos o processo de reorganização”, disse ele, lembrando que é idéia do governo estadual transformar órgãos como a Fundação Cultural Piratini em OSCIPs (MORAES, 2007 *apud* COLETIVA.NET, 2007b).

A proposta de reestruturação do estado e das empresas vinculadas à administração pública apresentada pela governadora já no seu projeto de governo pretendia regulamentar a nível estadual a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Com isso, cogitou-se a alteração da natureza jurídica de algumas instituições como a Fundação Cultural Piratini (GÖRGEN, 2008). Sinalizada essa intenção, embora projeto algum tenha sido apresentado formalmente à Assembléia Legislativa, houve diversos protestos públicos, com divulgação de manifesto dos funcionários, assinatura de um abaixo-assinado, entre outros, contrárias à reestruturação (COLETIVA.NET, 2007; 2007d; 2007e).

O Conselho chegou a encaminhar à Assembléia Legislativa a solicitação de uma audiência pública para a discussão das possíveis modificações legais na Fundação, mas o requerimento foi indeferido pela Comissão de Serviços Públicos (COLETIVA.NET, 2007b). Outro empreendimento do Conselho foi a preparação de um plano de ajuda financeira, elaborado e discutido pela Comissão Administrativo-Financeira e apresentado à deliberação geral (CONSELHO..., 2008).

Com o afastamento de Moraes, em outubro de 2007, assumiu interinamente o novo presidente da Fundação, Airton José Nedel, engenheiro e advogado, que já atuava na empresa assessorando a integração regional da TVE. Nedel, que deveria ser substituído em

pouco tempo por um novo presidente efetivo (RIO..., 2007), mas acabou permanecendo por um ano na função (até outubro de 2008).

Ao final de 2007, tomou posse da Mesa Diretora do Conselho Deliberativo o representante da Associação Riograndense de Imprensa, Ercy Torma. Na atual gestão, o colegiado, na tentativa de propor soluções para os problemas da Fundação e também discutir as possibilidades da digitalização da radiodifusão, recebeu representantes da Empresa Brasil de Comunicação, que apresentaram as propostas de estabelecimento de rede da empresa federal com as emissoras educativas locais. O Conselho também se dedicou a elaborar uma proposta de parceria com outras emissoras não-comerciais em atividade no estado – TV Assembléia, TV Câmara, TV Universitária e Canal Comunitário – a partir da utilização de um canal digital de multiprogramação (*Standard Definition Television* – SDTV¹³¹) (CONSELHO..., 2008, Ata nº 132/2008).

Essas atividades do Conselho, assim como oportunidades de atuação junto à Fundação, (como a participação nas discussões a respeito da EBC, sem ônus financeiro algum para a Fundação Cultural Piratini ou para o estado do Rio Grande do Sul), foram reiteradamente ignoradas pelo Governo Estadual. Aliados ao descaso com a vacância dos cargos de chefia da empresa, a manutenção do presidente interino por longo período, a ausência de qualquer profissional da área da Comunicação nas direções da Fundação e a recusa em atender aos apelos de diálogo do Conselho, esses episódios demonstraram o pouco prestígio que a Fundação e, principalmente, o Conselho, naquele momento, gozavam junto às autoridades estaduais.

Finalmente, no fim de outubro de 2008, o governo nomeou um presidente para substituir a Presidência interina de Nedel. O jornalista Ricardo Azeredo se tornou o quarto presidente da Fundação em menos de dois anos do mandato de Yeda Crusius. A nomeação, mais uma vez, não foi submetida previamente à avaliação do Conselho, e, por essa razão, foi questionada duramente.

“Trata-se de reivindicar um grau mínimo de respeito às entidades da sociedade civil que integram o Conselho Deliberativo, órgão que não está subordinado ao Governo do Estado”, esclarece o ofício assinado por Ercy, que também é presidente da ARI (Associação Riograndense de Imprensa). E acrescenta: “Não apenas por uma questão de legalidade, evitando que o ato se torne sem efeito, a comunicação prévia dos nomes viria reforçar o bom nível de diálogo político que alguns membros de seu governo estabeleceram e mantêm com o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini” (TORMA, 2008 *apud* COLETIVA.NET, 2008).

¹³¹ Diferentemente da *High Definition Television* (HDTV), a *Standard Definition Television* (SDTV) comporta a transmissão digital simultânea de vários canais na mesma faixa de frequência.

O encaminhamento de um ofício ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas (COLETIVA.NET, 2008) oportunizou a intervenção do Procurador-geral do Ministério Público de Contas Geraldo da Camino, que solicitou a suspensão da posse do presidente indicado e demais diretores indicados (COLETIVA.NET, 2008b). Azeredo foi oficialmente empossado em 30/10/2008, respaldado em um mandado de segurança, expedido pelo desembargador Paulo de Tarso Vieira Sanseverino (COLETIVA.NET, 2008c), e deu seqüência aos trabalhos que já vinha desempenhando na Fundação há algumas semanas.

Nesse breve levantamento histórico das atividades do Conselho Deliberativo, associadas a fatos pertinentes na Fundação Cultural Piratini e às ações do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, pôde-se construir um panorama das relações estabelecidas entre o órgão e o ambiente institucional em que ele se insere. Além disso, outros pontos se evidenciam, como a alternância de forças políticas que atuam de forma determinante nos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho, as tentativas empreendidas por seus membros de maneira a consolidar o papel do órgão como agente na definição dos destinos da TVE e da rádio FM Cultura, principalmente, as barreiras para a plena intervenção da sociedade na produção de decisões para a Fundação Cultural Piratini.

Na seqüência, alguns desses pontos serão ressaltados, a partir da análise da estrutura que definiu o desenho que o Conselho Deliberativo, como instituição, adquiriu – em razão tanto das determinações legais que o constituem, quanto das dinâmicas deliberativas ali ocorridas. Os próximos pontos, portanto, visam explorar o desenho institucional do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini sob certos aspectos como natureza, funções e participantes do Conselho, assim como o escopo e os resultados da deliberação.

5.3 CONCEPÇÃO E NATUREZA DO CONSELHO DELIBERATIVO

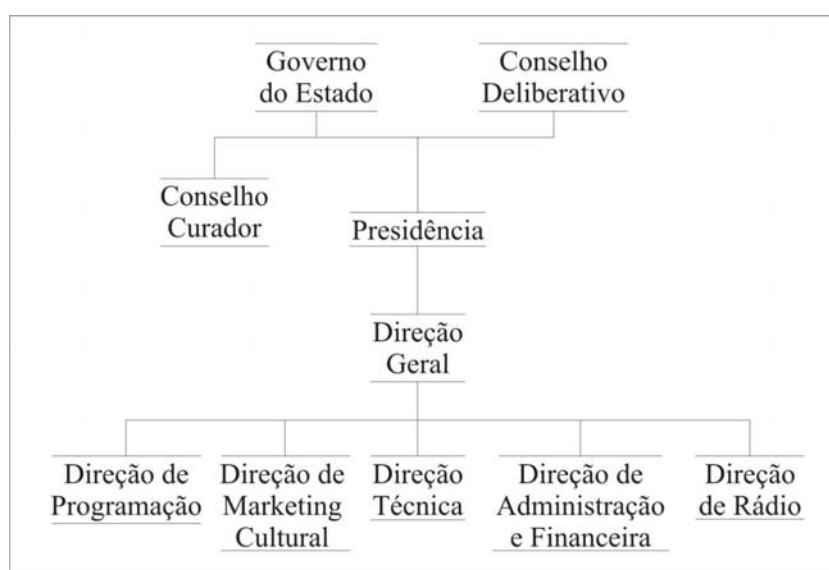
A criação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini foi decorrência de uma evolução que buscou atender às necessidades de estreitar as relações entre uma instituição pública e a sociedade e dinamizar estruturalmente a Fundação, a partir da iniciativa do Poder Executivo Estadual. Segundo o próprio Conselho,

O perfil de representação da sociedade junto à Fundação, estabelecido através do seu Conselho Deliberativo, pode ser considerado um dos mais avançados do país, em instituições congêneres, em virtude da pluralidade da sua composição e da amplitude

das suas funções, especificadas no Estatuto da entidade, que foi instituído com a Lei 10.535 (CONSELHO..., 2002).

Para tanto, a alteração estrutural da Fundação Cultural Piratini propôs a inserção do Conselho Deliberativo de forma autônoma, não-subordinada a nenhuma instituição estatal. O organograma da Fundação Cultural Piratini, de acordo com seu Estatuto, pode ser desenhado conforme a Figura 2:

Figura 2: Organograma da Fundação Cultural Piratini¹³²



Regimentalmente, as atribuições do Conselho Deliberativo compreendem: a) estabelecer diretrizes para a programação de acordo com as finalidades previstas para as emissoras da Fundação Cultural Piratini; b) acompanhar ações da empresa com fins de zelar para que as diretrizes sejam cumpridas; c) apreciar as propostas da Presidência e Direção da Fundação a respeito da celebração de convênios, do orçamento anual, do planejamento de programação e aprovar indicações governamentais para os cargos de chefia e para o quadro de funcionários da Fundação; além de d) ordenar seu próprio funcionamento, como votar seu regimento interno, eleger membros de sua Mesa Diretora, votar as indicações para as vagas de conselheiros eleitos. Excepcionalmente, cabe ao Conselho propor ao governador substituição de diretores ou do presidente da Fundação, deliberar a respeito de reformas estatutárias a

¹³² O órgão denominado Conselho Curador é composto de três membros indicados pelo governador, com a função de fiscalizar, juntamente com a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, as atividades financeiras da Fundação Cultural Piratini (RIO..., 1995).

serem submetidas à Assembléia Legislativa e, se proposta pelo governador, opinar a respeito da extinção da Fundação (CONSELHO..., 1997).

O documento Diretrizes para as Emissoras da Fundação Cultural Piratini – Rádio e Televisão expressa claramente que

Constitui tarefa permanente do Conselho zelar para que o Governo do Estado ou a Direção Executiva da Fundação, em nenhum momento ou situação, utilizem ou permitam que as emissoras da Fundação Cultural Piratini atuem como instrumento de promoção de personalidades, de partidos ou de gestões específicas (CONSELHO..., 1999).

O trabalho do Conselho Deliberativo deve ser, conforme o Regimento Interno, sistematizado a partir de cinco comissões permanentes, formadas por um grupo de três a sete conselheiros, responsáveis por elaborar estudos e pareceres sobre temas específicos. São elas: (1) Comissão de Programação; (2) Comissão de Marketing Cultural; (3) Comissão Administrativo Financeira e (4) Comissão de Desenvolvimento Tecnológico.

Dentre elas, a comissão mais ativa é a Comissão de Programação, em razão da sua importância preponderante na proposição e análise de programas e por oportunizar maiores debates, pois se relacionam diretamente com as diretrizes que o Conselho deve propor para as emissoras da Fundação. As demais comissões funcionaram esporadicamente, embora o Regimento determine que sejam permanentes (FACCIONI, 2005; BERGER, 2005).

A percepção de alguns entrevistados a respeito das funções e atuação do Conselho é de que o órgão não é capaz de interferir, de fato, na condução das políticas para a radiodifusão pública no estado (ESCOBAR, 2005; BERGER, 2005). As razões apontadas vão desde a extrema influência governamental, expressa não apenas na indicação dos dirigentes da Fundação, como também no acatamento das recomendações feitas pelo Conselho (BERGER, 2005; ESCOBAR, 2005; FACCIONI, 2005), até as restrições estatutárias, que não delimitam precisamente o papel do Conselho, utilizando expressões dúbias, que dão margem a questionamentos legais (como “apreciar” e “opinar” a respeito de propostas do Poder Executivo), e que atribuem ao governador a responsabilidade de indicar os dirigentes da empresa (FACCIONI, 2005).

Se, por um lado, o estado não acata as recomendações do Conselho, por outro, o Estatuto demanda uma série de atividades de cunho burocrático, que o Conselho se esforça para cumprir, o que produz a impressão expressa pelo presidente Faccioni, quando o Conselho

tomou a decisão de interromper seus trabalhos até que obtivesse uma resposta do Governo Estadual para sua recomendação de substituição do diretor da rádio, em 2006:

o único instrumento, regimento interno, que dava ao Conselho o direito de cumprir com suas responsabilidades, que é a possibilidade de propor a troca do Presidente ou de algum diretor da Fundação que não esteja cumprindo as diretrizes, não tem valor. Enfim, o Conselho em termos de direitos é opinativo e em termos de responsabilidade é deliberativo (FACCIONI, 2006 *apud* CONSELHO..., 2008).

Dessa forma, fortalece-se apenas um aspecto da deliberação, que é o de contribuir para o aperfeiçoamento do debate sobre radiodifusão pública, fornecendo subsídios argumentativos para seus conselheiros. O aspecto da troca e cooperação entre atores da sociedade e agentes do estado para a produção de políticas fica sensivelmente prejudicado, já que a obrigatoriedade de submeter os projetos de governo à discussão do Conselho raramente é convertida em modificações nas propostas iniciais.

5.4 UNIVERSO DE PARTICIPANTES

Conforme o Estatuto da Fundação Cultural Piratini, há dois tipos de conselheiros: os membros natos e os membros eleitos. Os membros natos, em número de 19, definidos no momento da criação do Conselho, constituem-se de entidades da sociedade civil que, dispondo de assento permanente, indicam seus porta-vozes para tomar parte das reuniões do órgão. Já os seis membros eleitos para mandatos de três anos devem ser previamente recomendados por, pelo menos, três membros natos e sua indicação deve, então, ser aprovada pela maioria do Conselho. Os conselheiros eleitos têm mandato limitado, diferente dos demais, a três anos, sendo permitida uma reeleição. Além disso, apenas eles, e não os conselheiros natos, estão sujeitos à perda do mandato no caso de mais de três ausências injustificadas. Os cidadãos elegíveis seriam aqueles que gozassem de “ílibada reputação e notória dedicação à causa comunitária”, especialmente nas áreas da educação e da cultura (CONSELHO..., 1997, Artigo 5º).

Das reuniões, além dos conselheiros, é permitido participar como ouvinte o presidente da Fundação e diretores, além de outras pessoas que, convidadas formalmente pelo Conselho, venham oferecer esclarecimentos técnicos. As reuniões não são abertas a ouvintes e tampouco há qualquer dispositivo legal que permita que um interessado, cidadão ou entidade, candidate-se a uma das vagas no Conselho. Contudo, houve iniciativas de realizar audiências públicas, quando identificada a necessidade de conduzir os processos de forma mais

transparente (CONSELHO..., 2008). Além disso, James Görgen afirma que qualquer indivíduo ou grupo interessado em participar pode manifestar sua candidatura a uma das vagas eleitas com mandato a vencer e esta será analisada pelos conselheiros (GÖRGEN, 2008).

Do Conselho Deliberativo fazem parte, além de representantes da sociedade civil, agentes dos Poderes Executivo e Legislativo, caracterizando o espaço de discussão, portanto, como uma instituição de participação híbrida, o que potencializaria o diálogo entre produtores de decisão e concernidos pelas políticas públicas instituídas. Como uma forma de ilustrar quem são os participantes do Conselho, a qual esfera pertencem, quais são seus vínculos e quais interesses defenderiam, sugere-se a sistematização apresentada na Tabela 4.

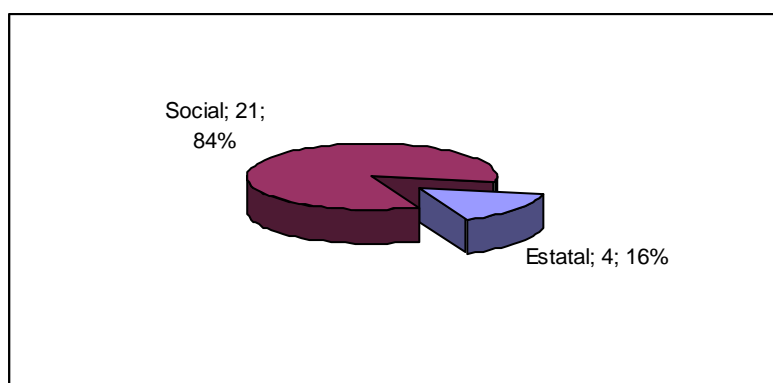
Enquanto os âmbitos de poder associados aos conselheiros são a esfera do estado e a esfera da sociedade, seus vínculos são apresentados conforme a natureza de sua atividade ou função, a saber, Poder Executivo ou Legislativo, sindicatos profissionais, associações empresariais e cidadãos. A atuação de algumas entidades foram um tanto reduzidas, como no caso do Fórum Estadual de Reitores, que se classificou como associação de empresários. Isso se deu pois, considerando o conjunto de Universidades que atuantes na região metropolitana do estado (que acabam por determinar o representante dos Reitores), predomina a existência de instituições de ensino superior privadas, sendo a Universidade Federal do Rio Grande do Sul a única instituição pública a se colocar nesse grupo. Outra generalização foi feita quanto ao setor de interesses representados pelos conselheiros. A categoria “outros” pretende dar conta tanto de instituições com interesses difusos (como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul), quanto às vagas de conselheiros eleitos, que não têm, por definição, interesses localizados neste ou naquele setor.

Tabela 4: Distribuição das Vagas no Conselho Deliberativo

Esfera	Vínculo	Setor	Vaga
Estatal	Poder Executivo Estadual	Educação e Cultura	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
Estatal	Poder Executivo Estadual	Educação e Cultura	Secretaria de Estado da Cultura (SEDAC)
Estatal	Poder Executivo Municipal	Outros	Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS)
Estatal	Poder Legislativo Estadual	Educação e Cultura	Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Representante dos Funcionários da Fundação Cultural Piratini
Social	Associações de Empresários	Educação e Cultura	Fórum Estadual de Reitores
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Associação Riograndense de Imprensa (ARI)
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Sindicato dos Jornalistas Profissionais no RS
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do RS
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Associação Profissional dos Técnicos Cinematográficos do RS (APTC)
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Sindicato dos Músicos do RS
Social	Associações de Empresários	Educação e Cultura	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do RS (SINEPE)
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Sindicato dos Professores do RS (SINPRO-RS)
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Centro dos Professores do Estado do RS (CPERS/Sindicato)
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação das Indústrias do Estado do RS (FIERGS)
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação da Agricultura do RS (FARSUL)
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação das Associações Comerciais do RS (FEDERASUL)
Social	Associações de Empresários	Comunicação	Associação Rio-Grandense de Propaganda (ARP)
Social	Sindicato de Trabalhadores	Economia	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do RS (FETAG)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (1)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (2)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (3)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (4)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (5)
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiro eleito (6)

A partir dessa classificação, é possível elaborar alguns gráficos que buscam ilustrar a distribuição das vagas no Conselho Deliberativo conforme esferas, vínculos e setores. A Figura 3, por exemplo, demonstra como a grande maioria do órgão é composta por conselheiros, vinculados ou não a instituições, não-estatais, o que, *a priori*, reservaria uma representação predominantemente social.

Figura 3: Esferas representadas no Conselho Deliberativo

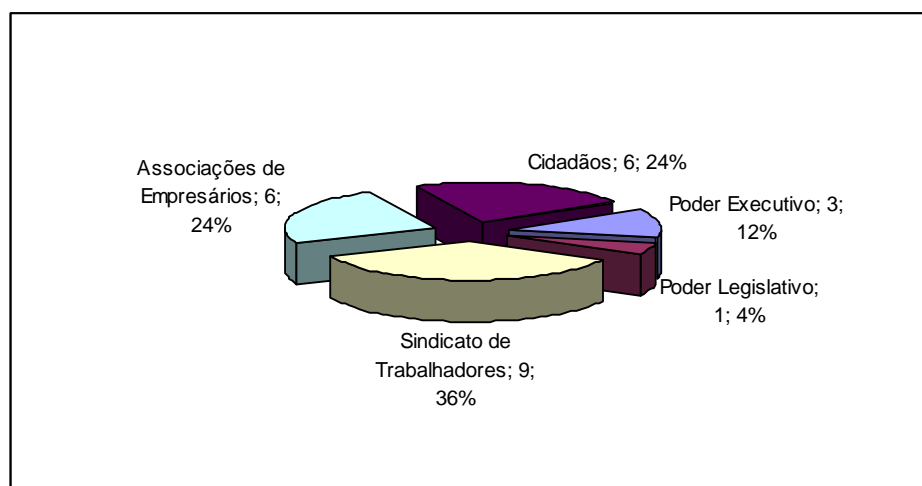


A constatação da posição minoritária do estado no Conselho é refutada, entretanto pelos depoimentos colhidos dentre os entrevistados, que afirmam que as posições do governo se fazem mais fortes por, pelo menos, uma razão. Além das vagas destinadas aos Poderes Executivo e Legislativo, algumas entidades, de cunho conservador, tenderiam a selecionar representantes que tenham mais afinidade ideológica com o grupo político no poder (VIEIRA DA CUNHA, 2005; ESCOBAR, 2005). Essa situação pode abranger até mesmo a escolha do presidente do Conselho, como foi o caso de Ruy Carlos Ostermann, convidado pessoalmente pelo governador Antônio Britto (OSTERMANN, 2005) e Daniel Herz (que assumiu a Presidência do Conselho na gestão de Olívio Dutra), que, embora tenha mantido uma postura bastante crítica ao governo durante toda sua gestão, tinha ligações históricas com o partido no poder (ESCOBAR, 2005). Essa percepção de predominância do poder estatal, contudo, não se sustenta quando se observa o quase que permanente estado de conflito entre Conselho Deliberativo e Governo Estadual desde a gestão de Dutra, que se manteve nos dois governos seguintes.

Outra lâmina de análise da composição do Conselho Deliberativo pode partir da identificação dos vínculos que estes mantêm, de acordo com a natureza de sua atividade ou função. Conforme a Figura 4, é possível identificar o peso de cada área nas deliberações. Verifica-se, por exemplo, que a categoria dos trabalhadores, representada por sindicatos

profissionais, detém a maioria dos assentos, enquanto empresários e cidadãos (que seriam os conselheiros eleitos) ocupam o segundo lugar na distribuição das vagas. Desta forma, pode-se pensar, há certo equilíbrio de forças no grupo que pretende representar a sociedade.

Figura 4: Vínculos dos Conselheiros



Essa conclusão, a respeito do equilíbrio de forças da sociedade presente no Conselho, entretanto, pode ser equivocada se se considerar os empresários, independente do setor econômico a que se ligam, têm grandes chances de pensar a radiodifusão pública como um negócio a ser gerido de acordo padrões de eficiência não adequados às particularidades do setor. Isso pode ser demonstrado na declaração de Mário Ronaldo da Silva, então representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, quando reclama mais objetividade nas discussões do Conselho.

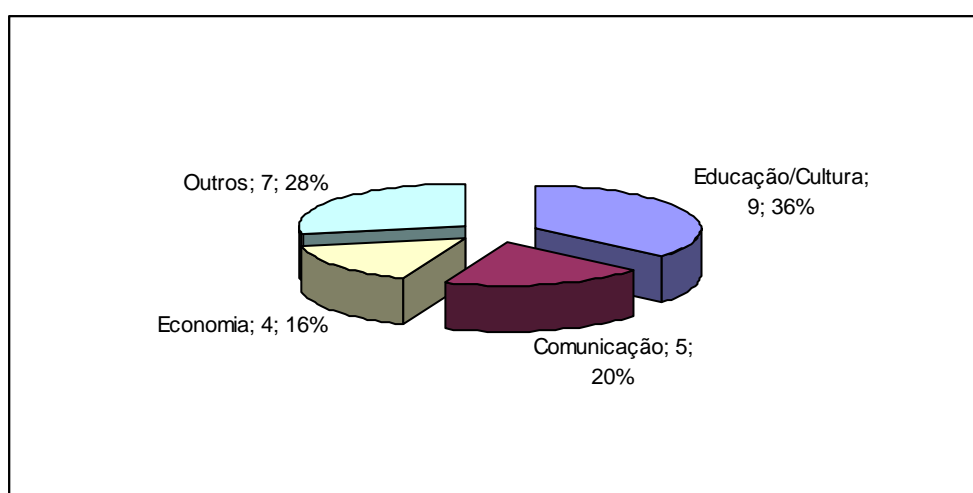
Então, se fica nessas divagações, nesses assuntos que, até certo ponto, são importantes, mas que não tem uma solução imediata enquanto outras coisas que poderiam ser tocadas, como a questão do marketing, da captação de recursos, da viabilidade ou não de vender espaços para terceiros, uma série de outros assuntos para realmente fazer a TV funcionar (SILVA, 2005)¹³³.

Por fim, dentre as formas de se analisar encontra-se também a possibilidade de pensar os setores a que os conselheiros são originários (Figura 5). Assim como a classificação anterior, dos vínculos institucionais, a observação dos setores representados no Conselho Deliberativo, pode contribuir no entendimento daquilo que Fung (2004) denomina *apostas*, que seriam as expectativas que cada participante tem em relação à deliberação.

¹³³ As discussões improdutivas, segundo Silva seriam aquelas que não trazem perspectiva de resolução imediata, como as condições de trabalho dos funcionários da Fundação, sua situação de sucateamento e, até mesmo, questões conceituais sobre a radiodifusão pública (SILVA, 2005).

É plausível supor que indivíduos e instituições ligados ao setor da educação vejam na radiodifusão pública um veículo com o potencial de enriquecer didaticamente as aulas ministradas aos ensinos fundamental e básico. Comunicadores e artistas podem apostar nas emissoras públicas como espaço de divulgação de conteúdo artístico e cultural regional ou independente, que goza de pouca inserção nas emissoras comerciais. O cidadão, individualmente considerado, pode, finalmente, ver na radiodifusão pública uma alternativa de informação imparcial e entretenimento saudável e não-apelativo, além de contribuições para o seu enriquecimento cultural. Outra opção para o espectador, ainda, é encontrar nas emissoras públicas pautas mais próximas à realidade vivenciada, se ali for veiculada uma programação regionalizada.

Figura 5: Setores representados no Conselho Deliberativo



No caso dos grupos da sociedade presentes no Conselho Deliberativo, esses interesses estão representados pelos setores da Educação e Cultura, da Comunicação, da Economia, além daqueles interesses difusos, reunidos sob a classificação “outros”. É possível identificar o balanceamento na distribuição entre setores. Causa estranheza, entretanto, a presença de um número significativo de entidades ligadas ao setor econômico, sem vínculos com educação, cultura ou comunicação. Questionado a esse respeito, Vieira da Cunha afirmou que a intenção seria reunir entidades que representassem o conjunto da sociedade:

É que tinha o critério das entidades mais representativas da sociedade. Então, aquelas identificadas como as principais entidades do ponto de vista da representação no nosso corpo societário, foram convidadas a participar. Foi aí que

entraram a FEDERASUL, a FIERGS, a FARSUL, a FETAG...¹³⁴ (VIEIRA DA CUNHA, 2005).

Essa perspectiva, obviamente, não é unânime. Para Escobar, a seleção de conselheiros deveria ser repensada, pois, segundo sua avaliação, há conselheiros que não têm interesse ou conhecimento a respeito de radiodifusão, e alguns que tampouco se inteiram da programação das emissoras, não apresentando condições de discutir qualificadamente os assuntos da Fundação (ESCOBAR, 2005). Para Christa Berger (2005), a rigidez do Estatuto não prevê as possíveis mudanças da sociedade, não permitindo que a composição do Conselho seja pensada de acordo com a diversidade. Segundo Berger, poderia haver mais abertura para grupos como movimento estudantil, de defesa de minorias étnicas e de gênero (BERGER, 2005).

Mas os argumentos que os entrevistados apresentam não são em prol do aumento do número de vagas de conselheiros (ESCOBAR, 2005), e sim pela flexibilização do Estatuto, já que algumas das entidades com assento permanente, como a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa, ao longo da história do Conselho Deliberativo sempre demonstraram pouca disposição a participar (BERGER, 2005; FACCIONI, 2005).

Essa participação heterogênea pode ser ilustrada pelos índices de presença dos conselheiros nas reuniões. A insuficiência de quorum foi um problema que acompanhou o Conselho desde o início de suas atividades. Conforme é possível perceber a partir dos gráficos de frequência¹³⁵, o quorum necessário para qualquer reunião que pretenda decidir alguma questão (que é de 13 conselheiros) não foi atingido algumas vezes, atrasando as deliberações. Os períodos de esvaziamento coincidem também com os momentos de crise com a Presidência da Fundação e com o Governo Estadual, pelos quais passou o Conselho (FACCIONI, 2005).

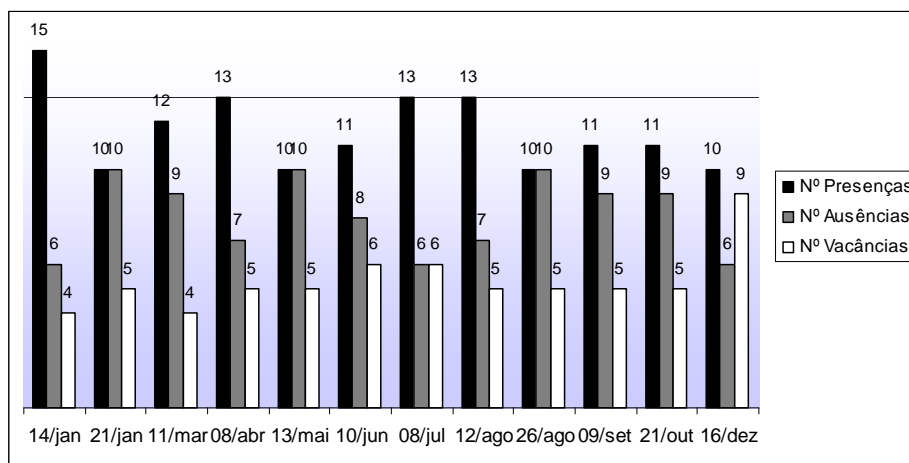
O gráfico do ano de 2002 (Gráfico 1) registrou insuficiência de quorum em sete das 12 reuniões realizadas. Não por acaso, este foi o penúltimo ano da gestão Dutra, na qual o Conselho sofreu desgaste em razão do não atendimento de suas reivindicações de prestação de contas. Além dos índices de frequência, é interessante também notar o elevado índice de

¹³⁴ Federação das Associações Comerciais do RS (FEDERASUL); Federação das Indústrias do Estado do RS (FIERGS); Federação da Agricultura do RS (FARSUL); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do RS (FETAG).

¹³⁵ Foram obtidas junto à secretaria da Fundação Cultural Piratini as planilhas de frequência do período compreendido entre 2002 e outubro de 2008.

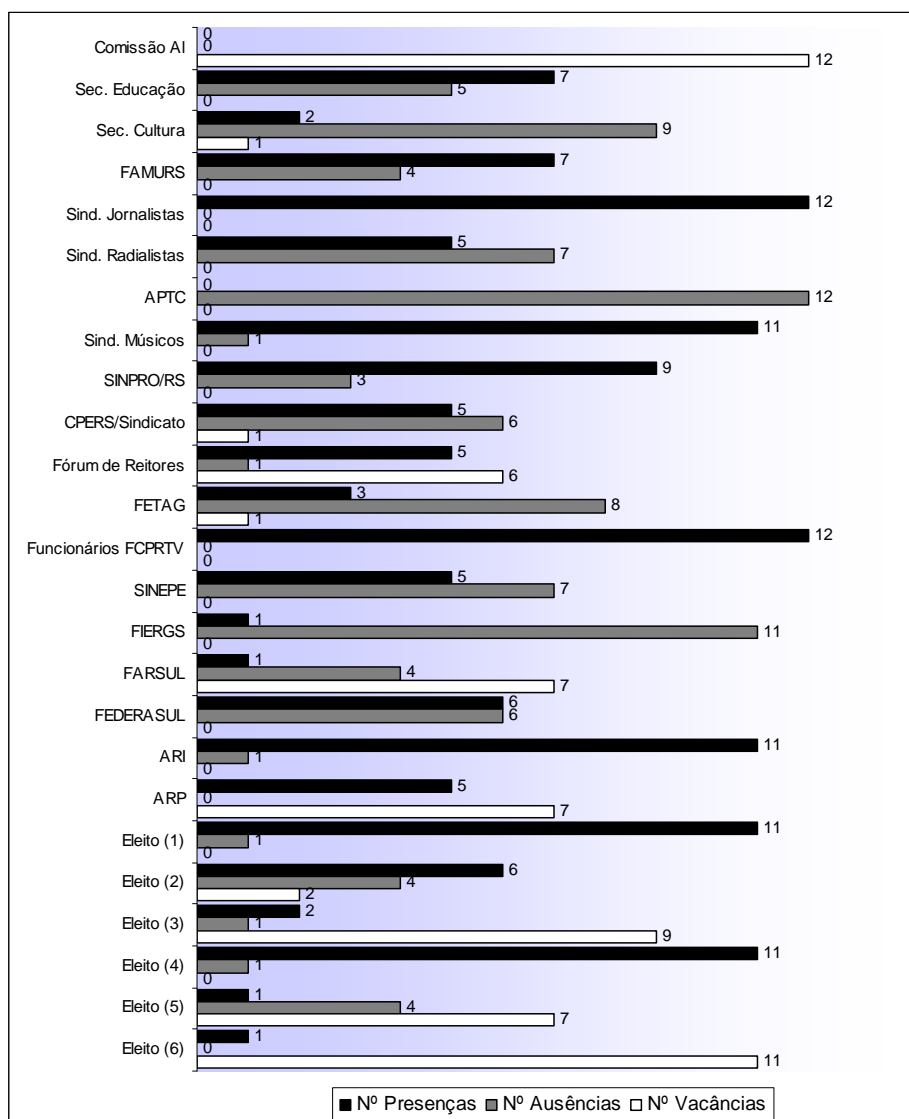
vacância, ocasionados pela não-nomeação de representantes por parte das entidades com assento nato no colegiado.

Gráfico 1: Índices de frequência nas reuniões de 2002



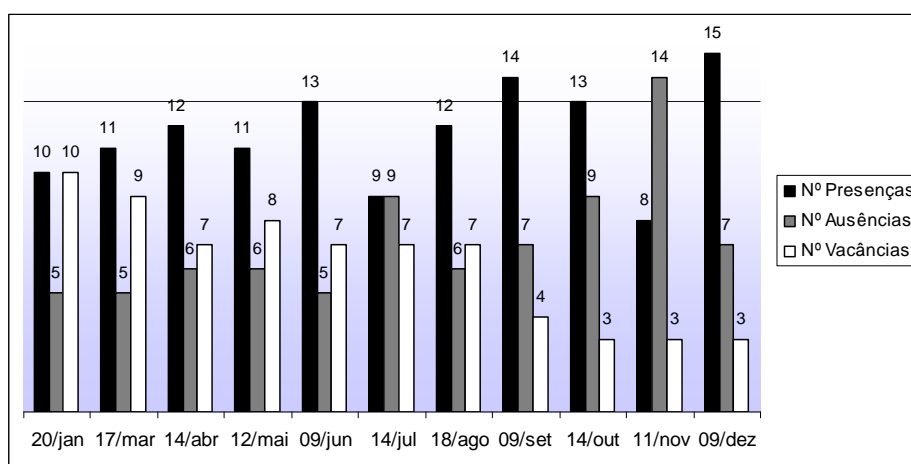
Na realidade, como é demonstrado pelo gráfico de frequência individualizado (Gráfico 2), um dos assentos de conselheiro eleito permaneceu vago por quase todo o período, além de outros três, também eleitos, terem passado pela mesma situação. Outras entidades apresentaram padrões constantes de participação (sendo eles de ausência ou presença).

Gráfico 2: Índices individualizados de frequência (2002)



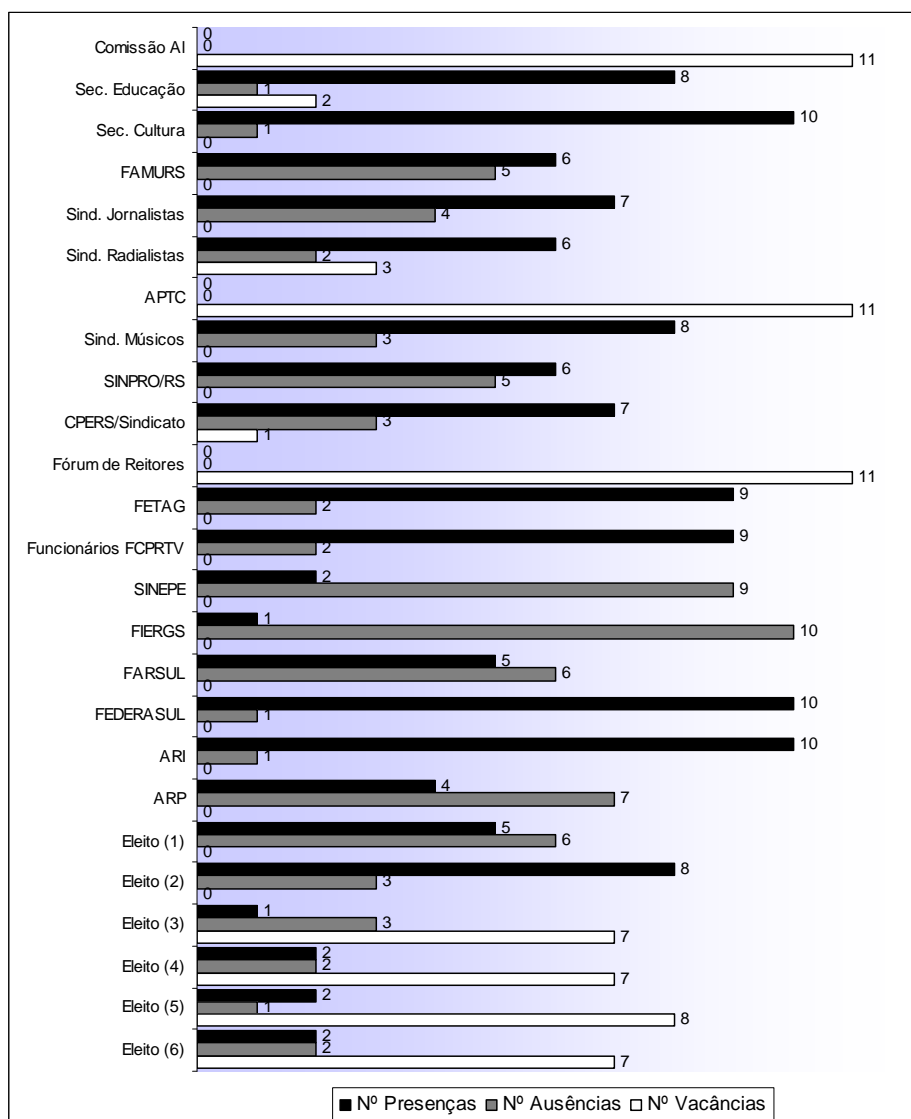
A hipótese levantada a respeito da ligação entre as motivações dos conselheiros para frequentar as reuniões e a percepção da efetividade dos trabalhos é reforçada pelos índices de frequência do ano seguinte, 2003 (Gráfico 3), quando houve o início de uma nova gestão no Governo Estadual, e a substituição do presidente e diretores da Fundação. Com o fim das divergências entre o Conselho Deliberativo e a Direção Executiva da empresa, o órgão passou, então, por um período de comprometimento de seus membros relativamente satisfatório.

Gráfico 3: Índices de frequência nas reuniões de 2003



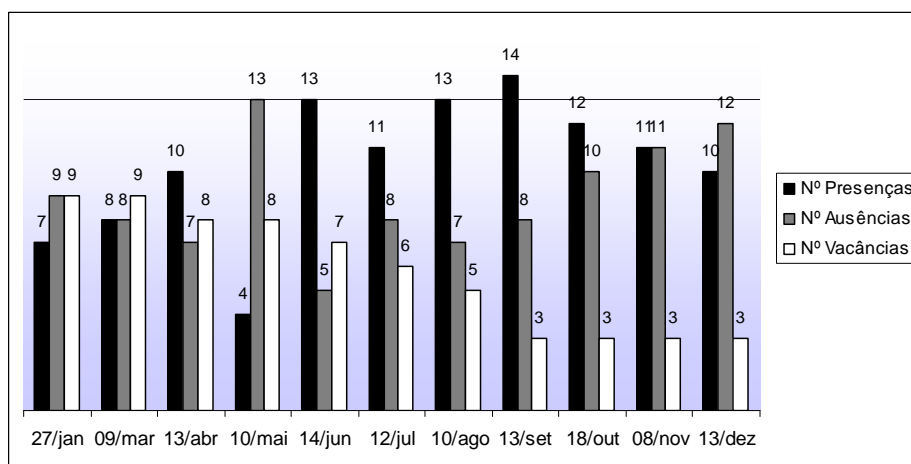
É perceptível que os representantes devidamente indicados por suas entidades tiveram índices muito superiores de participação, em 2003, embora o número de assentos vazios por falta de nomeação dos conselheiros tenha, na realidade, aumentado (Gráfico 4).

Gráfico 4: Índices individualizados de frequência (2003)



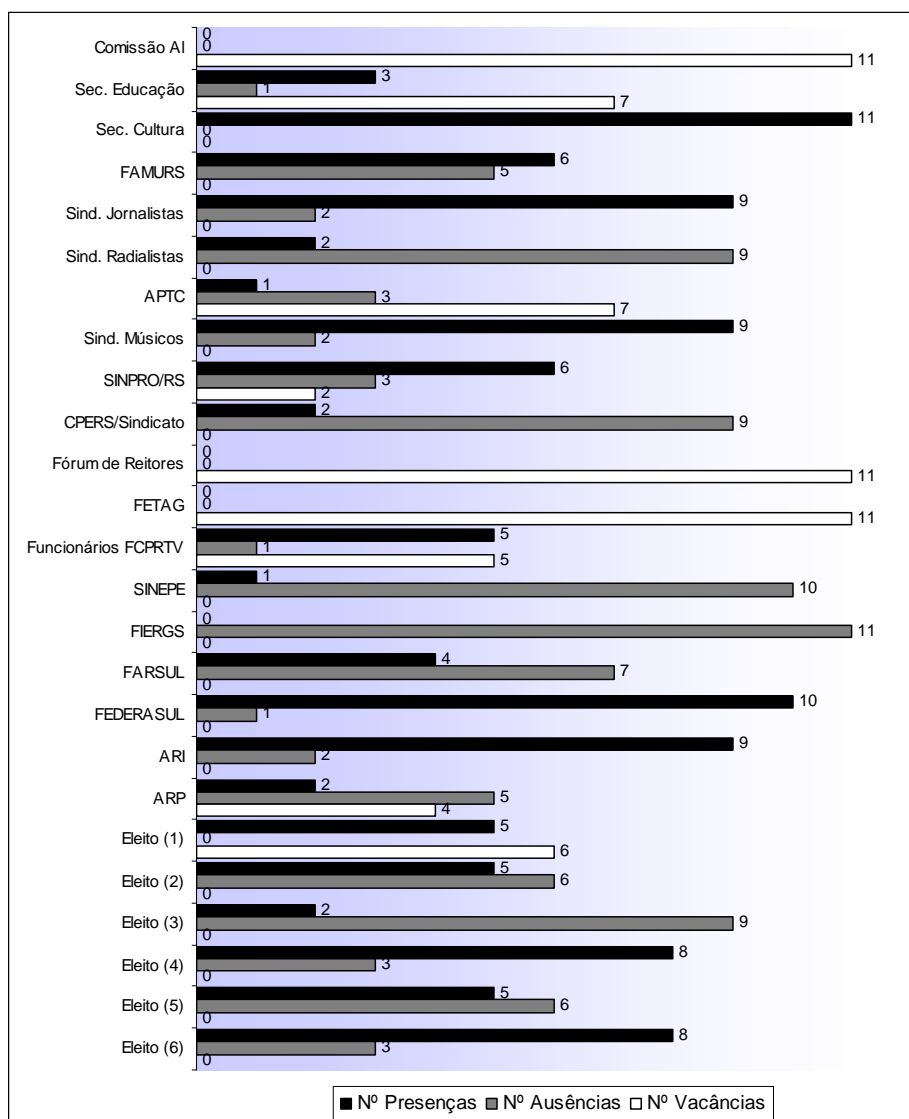
O gráfico de frequência de 2004 (Gráfico 5), último ano de Daniel Herz na Presidência do Conselho Deliberativo, demonstra, mais uma vez, muitas ausências. Em oito das onze reuniões não houve quorum para a decisão de questões que dependiam do posicionamento do Conselho.

Gráfico 5: Índices de frequência nas reuniões de 2004



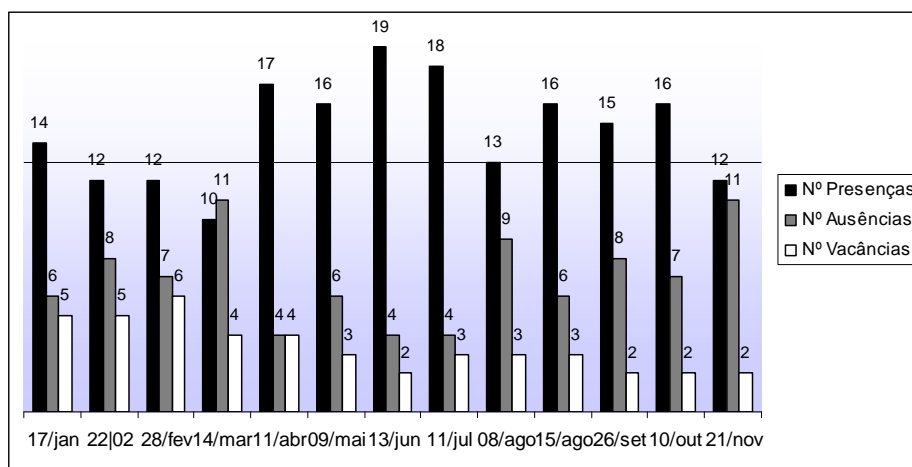
É válido lembrar que este período foi marcado por uma desarticulação do Conselho ocasionada pela ausência freqüente do presidente da mesa (no Gráfico 6, *Eleito (3)*), que não compareceu em diversas reuniões por razões pessoais (FACCIONI, 2005), dificultando a continuidade e evolução das discussões e desestimulando outros conselheiros a participar. Outro agravante é que três entidades não nomearam seu representante durante todo o ano (Comissão da Assembléia Legislativa, Fórum de Reitores e Federação dos Trabalhadores na Agricultura).

Gráfico 6: Índices individualizados de freqüência (2004)



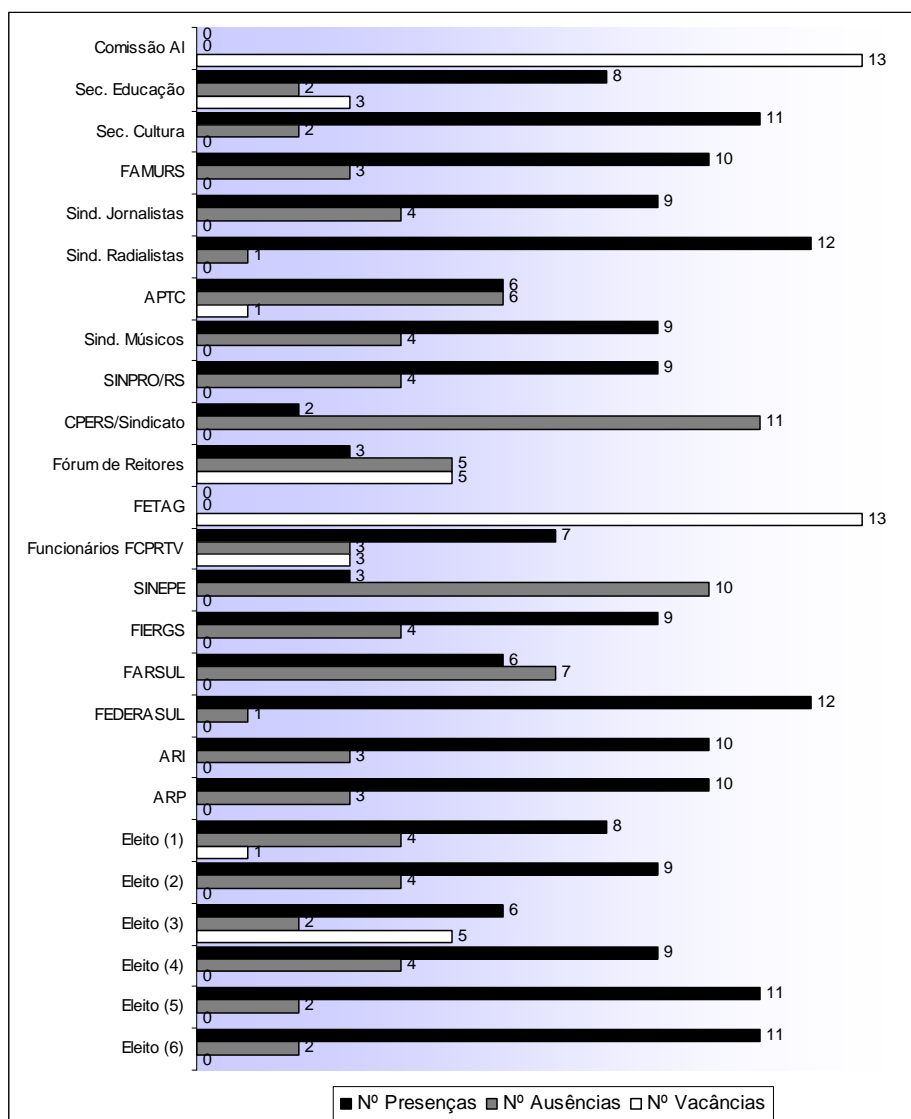
A partir de 2005, os padrões de freqüência dos conselheiros nas reuniões foram profundamente alterados. Com a posse de Vitor Faccioni, o Conselho passou por uma reorganização, com a reativação das comissões técnicas (FACCIONI, 2005) e obteve expressiva alteração nos índices de freqüência de seus membros, os maiores desde 2002 (Gráfico 7). Nem mesmo as divergências com o Governo Estadual a respeito do diretor da radio FM Cultura prejudicaram a participação dos conselheiros, o que contrariou pela primeira vez a lógica estabelecida desde 2002.

Gráfico 7: Índices de frequência nas reuniões de 2005



Apesar desse incremento no engajamento dos conselheiros, duas das três entidades que não haviam nomeado representante no ano anterior permaneceram na mesma situação (Gráfico 8).

Gráfico 8: Índices individualizados de frequência (2005)



A crise que iniciara, no fim de 2005, com a solicitação de substituição do diretor da emissora de rádio e o silêncio do governo a esse respeito culminou na interrupção dos trabalhos do Conselho no ano de 2006, que se reuniu apenas quatro vezes. Ao grupo de entidades sem representante no Conselho no ano anterior (Comissão da Assembléia Legislativa, Federação dos Trabalhadores na Agricultura) agregou-se mais uma (Centro dos Professores do Estado) (Gráfico 10). Apesar disso, o quorum nessas reuniões foi satisfatório (Gráfico 9).

Gráfico 9: Índices de frequência nas reuniões de 2006

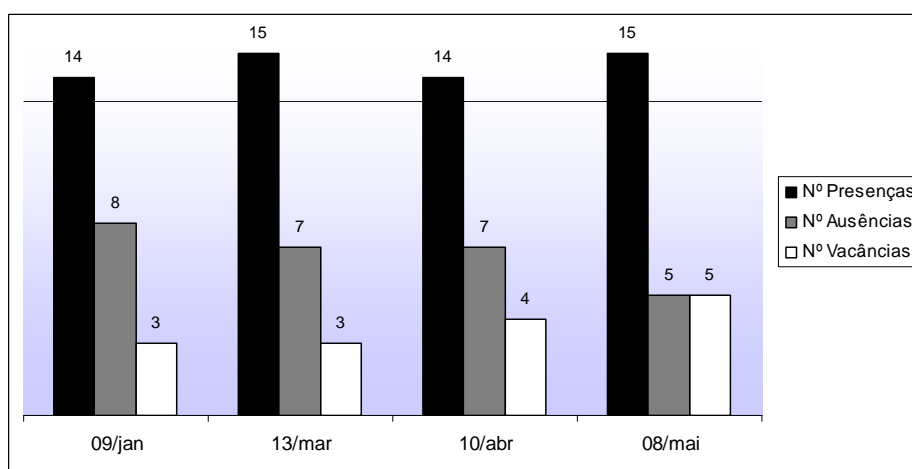
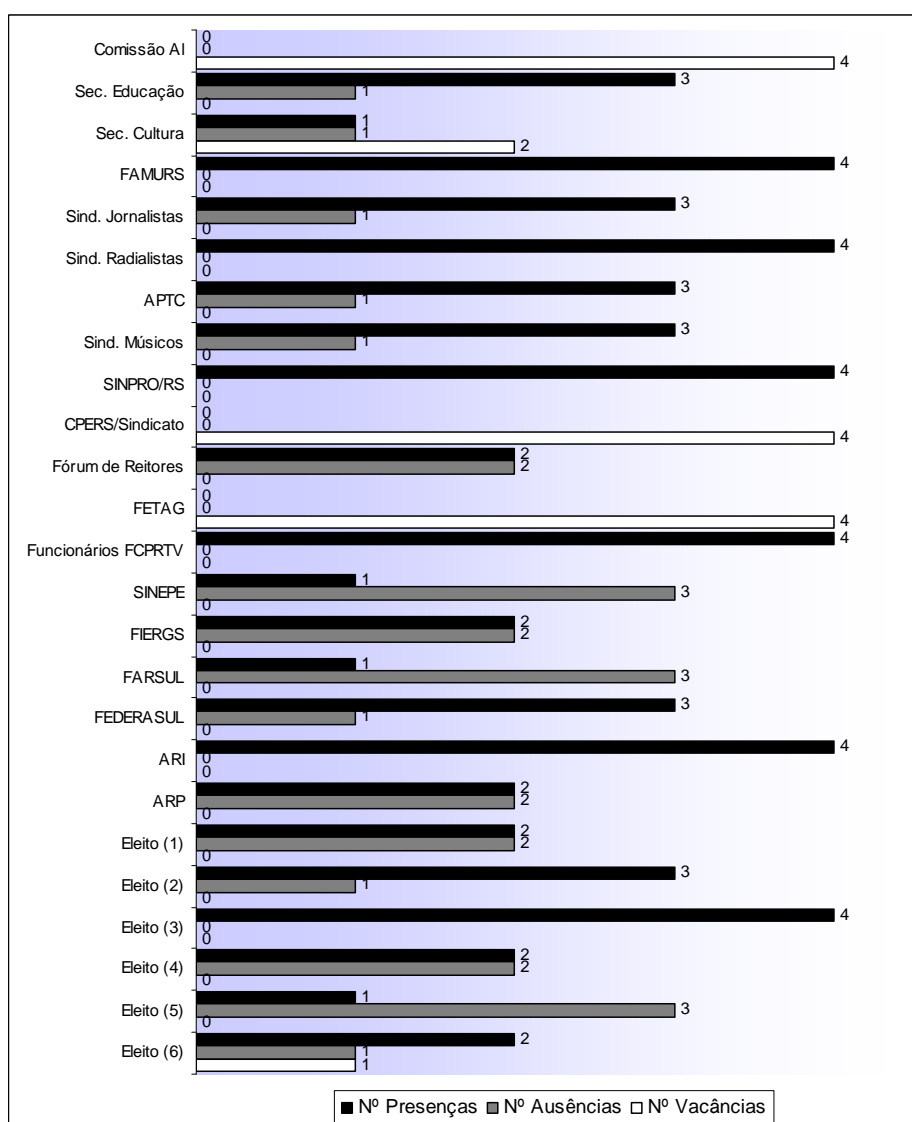
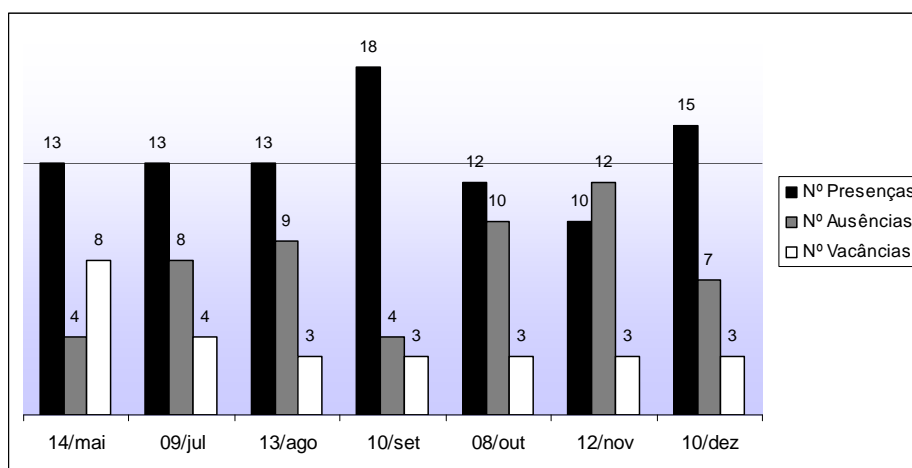


Gráfico 10: Índices individualizados de frequência (2006)



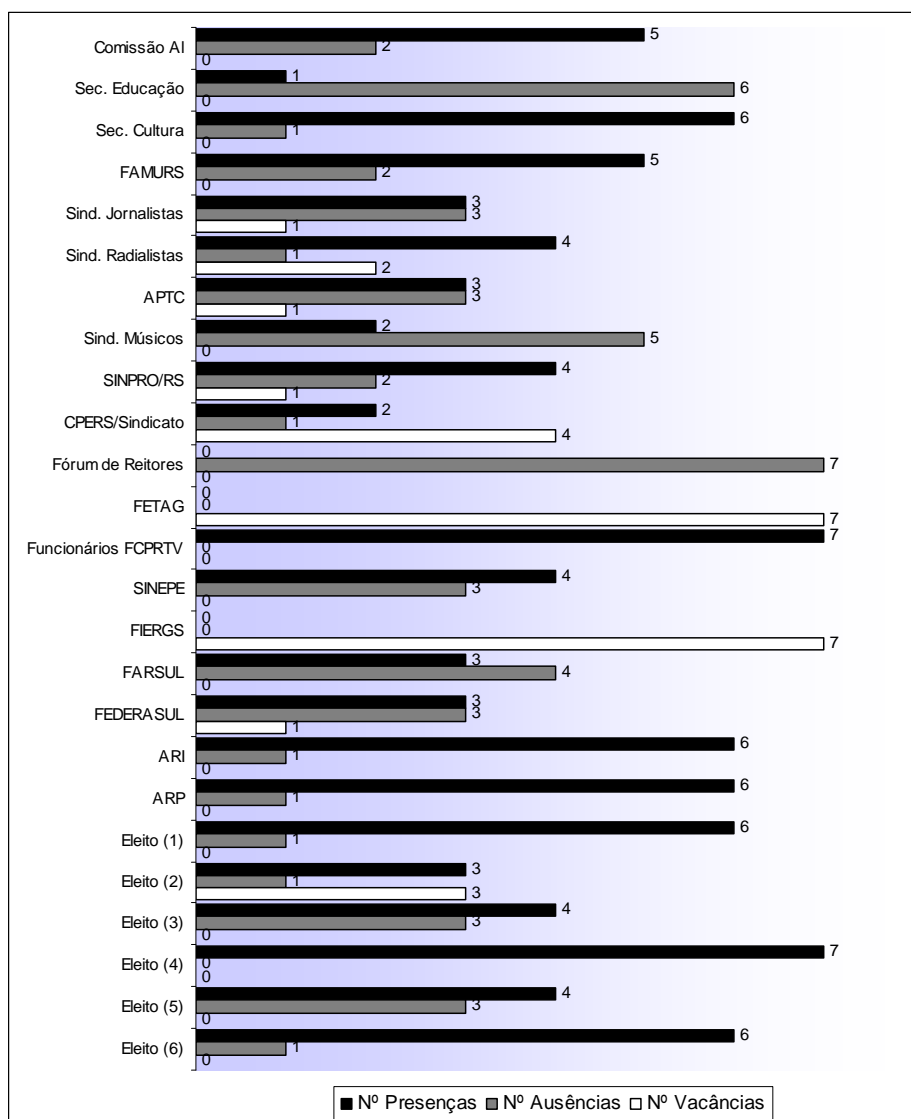
No ano seguinte, em maio de 2007, o Conselho retomou suas atividades com uma composição renovada e, mais uma vez, com o início de gestão no Governo Estadual, renovou-se também o engajamento dos conselheiros (Gráfico 11). Coincide também com esse período o empenho do Conselho em discutir a possível reestruturação da Fundação Cultural Piratini, o que demandou esforços de alguns dos conselheiros na formação de comissões específicas que se reuniram extraordinariamente (em dias diferentes das reuniões ordinárias do Conselho) (CONSELHO..., 2008).

Gráfico 11: Índices de freqüência nas reuniões de 2007



A Comissão da Assembléia Legislativa, que não nomeava representante desde a primeira gestão da Mesa Diretora do Conselho, passou a participar das reuniões. A presença das Secretarias de Estado da Educação e da Cultura também aumentou. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura, entretanto, permaneceu sem conselheiro, assim como a Federação das Indústrias do Estado do RS (Gráfico 12).

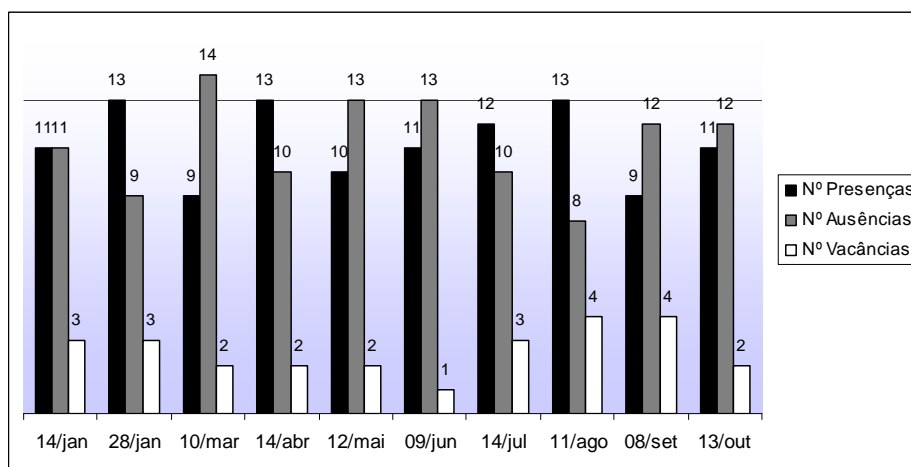
Gráfico 12: Índices individualizados de frequência (2007)



No ano de 2008¹³⁶, por sua vez, apenas três reuniões atingiram o quorum e nenhuma destas contou com mais de 13 participantes (Gráfico 13). A Presidência da mesa do Conselho passou a ser ocupada por Ercy Torma, conselheiro indicado pela Associação Rio-grandense de Imprensa e, a partir de outubro, iniciou-se mais um período de conflitos com o Governo Estadual em razão da indicação irregular da Direção Executiva da Fundação.

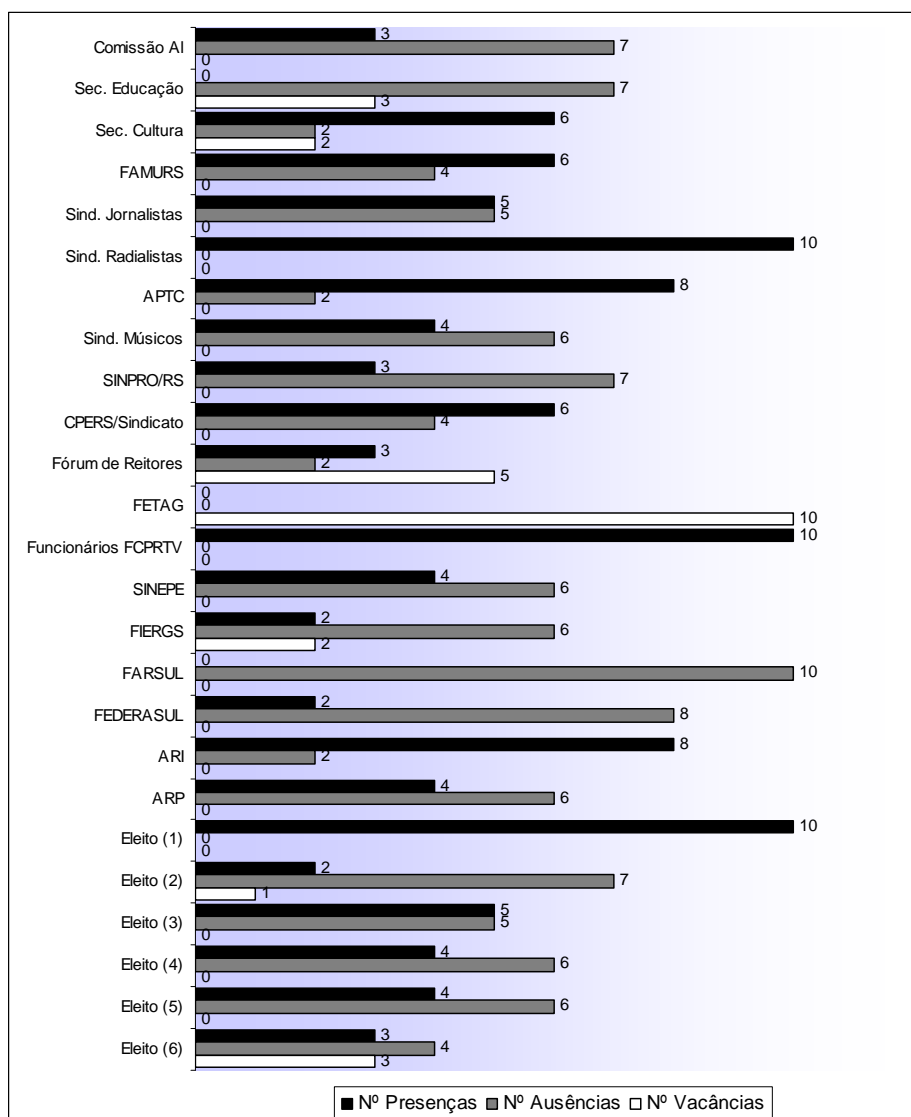
¹³⁶ Os dados disponíveis do ano vão até o mês de outubro, quando cessou o período de coleta de documentos desta pesquisa.

Gráfico 13: Índices de freqüência nas reuniões de 2008



Além das entidades que não nomearam representantes, tendo como caso mais grave a FETAG, houve um arrefecimento na participação da Comissão da Assembléia Legislativa, que tinha como conselheira a deputada Stela Farias, embora sua atuação no Poder Legislativo tenha sido em defesa do diálogo do governo com o Conselho a respeito das propostas de reestruturação da Fundação (RIO..., 2008).

Gráfico 14: Índices individualizados de frequência (2008)



Sendo assim, os conselheiros da Fundação Cultural Piratini compõem um grupo bastante diversificado em termos de vínculos, interesses e formas de atuação. Há, porém um empecilho grave para que a sociedade seja representada a contento: deve haver mecanismos para inclusão de novas vozes, além da possibilidade de desligamento de entidades que demonstram total desinteresse em tomar parte da deliberação.

É também importante ressaltar que os conflitos entre governo, Presidência da Fundação e Conselho tiveram uma influência perceptível no engajamento de seus participantes. Além disso, a possibilidade de haver uma sobre-representação do estado, afirmada por alguns conselheiros, também não se confirma, já que (1) o estado é minoria nos assentos do Conselho; (2) alguns dos representantes do estado recorrentemente abdicaram de

sua vaga nas reuniões; (3) nunca foi demonstrado pelos registros das atas que houvesse pressão do estado para que o Conselho deixasse de tomar certas medidas extremas e reivindicar, inclusive através do Poder Judiciário, que se fizesse ouvir.

5.5 ESCOPO E MODO DE CONDUÇÃO DA DELIBERAÇÃO

Quando se trata do conteúdo e da forma que a deliberação acontece, as principais informações podem ser captadas a partir das responsabilidades que o Estatuto da Fundação e o Regimento Interno do Conselho Deliberativo apresentam e o confronto com o modo como elas são cumpridas, disponível nos relatos das reuniões.

Segundo seu Regimento Interno, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini assume as responsabilidades de:

- (1) baixar seu Regimento e outros atos normativos;
- (2) eleger o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário de sua Mesa Diretora;
- (3) dar posse aos membros que vierem a integrar o Conselho Deliberativo, sua Mesa Diretora e a Diretoria da Fundação;
- (4) apreciar as indicações aos cargos de Presidente e de Diretores da Fundação;
- (5) estabelecer as diretrizes da programação e da produção de acordo com as finalidades da Fundação;
- (6) zelar para que a programação e a produção da Fundação sigam essas diretrizes;
- (7) provar a celebração de convênios ou acordos com órgãos e instituições públicas e privadas concernentes à programação e à produção;
- (8) aprovar o orçamento e fiscalizar-lhe a execução, bem como aprovar as contas e os relatórios anuais da Diretoria Executiva e do Conselho Curador;
- (9) designar, entre seus membros, relator de matéria objeto da Ordem do Dia;
- (10) propor ao Governador a substituição do Presidente da Fundação;
- (11) propor ao Presidente a substituição de Diretores;
- (12) decidir sobre os atos da Diretoria Executiva contrários à lei ou ao Estatuto;
- (13) aprovar proposta de criação ou extinção de cargos;

(14) aprovar proposta de composição e alteração do quadro pessoal da Fundação;

(15) resolver sobre os casos omissos em geral;

(16) deliberar sobre reforma estatutária a ser submetida à Assembléia Legislativa;

(17) opinar sobre proposta de extinção da Fundação, de iniciativa do Governador, submetida à Assembléia Legislativa;

(18) manifestar-se, previamente, sobre a contratação de profissionais para desenvolvimento de programação específica de caráter excepcional e para execução de projetos, mediante previsão orçamentária com remuneração de serviços pessoais (CONSELHO..., 1997, Artigo 2º).

Pode-se perceber que as funções propostas pelos itens 1, 2, 3 e 9 são de ordem administrativa interna e não requerem formação técnica específica, embora possam ser favorecidos por conhecimentos jurídicos e de rotinas administrativas de instituições públicas. Essas decisões não requerem um debate aprofundado, pois se limitam a assuntos de concernência do próprio Conselho. As sugestões de pauta, por exemplo, são parcialmente definidas pelas próprias demandas, enquanto que na seleção da Mesa Diretora, por haver, tradicionalmente, uma busca por consenso dentre seus membros, tende-se a contemplar aqueles que se voluntariam para a função. Até mesmo nos casos em que se sugeriu que a escolha do presidente pudesse ter sofrido influências do governo (ESCOBAR, 2005), houve uma acomodação de interesses a ponto da Mesa Diretora ser eleita por aclamação.

As atribuições descritas pelos itens 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16 e 18, por outro lado, favorecer-se-iam imensamente de intervenções com um nível mais alto de instrução a respeito de assuntos jurídicos e de administração pública, pois abrangem julgamentos e decisões tomadas a respeito do comportamento de diretores e presidente da Fundação e a respeito da condução dos assuntos da empresa, como, por exemplo, o planejamento orçamentário (item 8). Essas decisões, embora também sejam produzidas pelo levantamento da vontade da maioria, necessitam de um debate que apresente os pontos de vista dos conselheiros e auxilie a tomada de decisão, pois envolvem questões que devem ser observadas sob a perspectiva da missão da radiodifusão pública. O fato da maior parte delas se limitar a obter o consentimento dos conselheiros para ações do governo limita o potencial propositivo do Conselho, que, como acontece desde sua instalação, é informado do orçamento, dos projetos e das contratações da Direção Executiva da Fundação após essas decisões já terem sido tomadas pelos agentes estatais (CONSELHO..., 2008).

Já as competências apresentadas nos itens 5, 6 e 17 podem ser consideradas as mais importantes para a Fundação Cultural Piratini, dentre as enumeradas pelo Regimento Interno do Conselho. Tais atribuições consistem no estabelecimento das diretrizes de programação e as recomendações relevantes para a orientação do funcionamento da empresa, e o conseqüente acompanhamento das suas ações de modo que sejam cumpridas as finalidades das emissoras públicas de radiodifusão. Essas atribuições requerem um debate mais amplo do que o aconteceria caso tomadores de decisão apenas consultassem especialistas. A esse respeito é necessário, além da sondagem da opinião pública, um debate que forneça elementos que estão além dos conhecimentos técnicos ou as vontades políticas e ofereça condições para uma construção coletiva de soluções aos problemas que acometem as emissoras de radiodifusão públicas. Ou seja, a elaboração das diretrizes e o acompanhamento do desempenho da Fundação é uma atividade que se beneficia da participação da mais ampla gama de atores possível.

Quando se trata da avaliação de questões como celebração de contratos, avaliação de convênios e outros assuntos de natureza administrativa, orçamentária e jurídica, há um benefício óbvio na presença de conselheiros que possuam *background* nas respectivas áreas. Por outro lado, quando se considera o objeto da discussão – a radiodifusão pública e o atendimento aos seus propósitos educativos, culturais e informativos –, a participação de indivíduos vinculados às áreas da comunicação, que dominem as estratégias para transformar tais conteúdos em programas televisivos e radiofônicos, e, além disso, de profissionais da área da educação, que possam orientar a produção de programas de qualidade que sirvam de subsídio para o crescimento intelectual e cultural da sociedade, torna-se deveras preciosa.

Entretanto, sendo a função primordial do Conselho Deliberativo debater a natureza e os propósitos da radiodifusão pública e os melhores meios de atingir tais finalidades, e tendo tal atividade a missão de satisfazer uma série de demandas da sociedade que estão além dos interesses privados das emissoras comerciais, os participantes mais adequados a tomarem parte das discussões são os cidadãos e usuários das emissoras de rádio e televisão públicas. Mais importante que a contribuição com conhecimentos técnicos é a representação da diversidade dos interesses que o conjunto da sociedade tem nas empresas de radiodifusão.

É nesse momento, de discutir conceitos e opiniões internalizadas, que os requisitos propostos pelo deliberacionismo se fazem mais importantes, e os resultados são mais produtivos. Em primeiro lugar, os argumentos apresentados são essencialmente racionais

e *públicos*, pois o ambiente de diversidade de interesses do Conselho Deliberativo impede que seus participantes expressem razões particulares (mesmo que de um setor específico) (CONSELHO..., 2008; GÖRGEN, 2008). O mais perto que se chegaria dessa situação seria o caso dos funcionários, que recorrentemente apresentam reivindicações trabalhistas, segundo relato de Berger (2005), Faccioni (2005) e Silva (2005). Ainda assim, dados os temas delimitados por essas atribuições (elaboração das diretrizes para a Fundação e fiscalização de seu cumprimento), essas argumentos não-públicos dificilmente alcançariam projeção a ponto de interferir no debate.

Outro ponto assegurado também pelas condições de igualdade argumentativa dos conselheiros é a *reciprocidade*, pois esta é a premissa para que a deliberação no Conselho se instaure. Para Habermas (2005), há um conjunto de pressupostos pragmáticos que orienta qualquer ação comunicativa:

The idealizing presuppositions of inclusiveness, equal communicative rights, sincerity and freedom of repression and manipulation are part of the intuitive knowledge of how to argue. Far from being an imposition of philosophical ideas from the outside, they form an intrinsic dimension of this practice¹³⁷ (HABERMAS, 2005, p. 385).

Estes pressupostos de direitos comunicativos igualitários, sinceridade e liberdade de expressão também são válidos para o engajamento dos conselheiros nas deliberações do Conselho. Porém, uma posição tão positiva a esse respeito seria, no mínimo, ingênua. É verdade que se toma parte de um debate pressupondo que ele seja justo e produtivo, mas não quer dizer que, no decorrer do processo, todas as posições se mostrem flexíveis e de fácil acordo. As atas do Conselho expressam momentos de discordância e posicionamentos duros, principalmente quando o tema de discussão abrangia as posições do governo e as atitudes cabíveis ao colegiado em resposta. A decisão de suspender as reuniões, proposta por Faccioni, por exemplo, foi recusada por alguns conselheiros (GÖRGEN, 2008).

Considerando a retomada dos trabalhos em 2007 (com a manutenção de boa parte da composição que aprovara a interrupção dos trabalhos no ano anterior), exemplifica-se, mais uma vez, uma das benesses apresentadas pelos defensores do deliberacionismo. Embora discordando das decisões tomadas, o modo deliberativo de produzir decisões favorece que os

¹³⁷ Tradução própria: “Os pressupostos idealizados da inclusão, igualdade de direitos comunicativos, a sinceridade e a liberdade de repressão e de manipulação são parte do conhecimento intuitivo acerca de como argumentar. Longe de ser uma imposição de idéias filosóficas do exterior, eles formam uma intrínseca dimensão desta prática”.

indivíduos permaneçam engajados em novas deliberações, ainda que seus argumentos tenham sido vencidos anteriormente.

Outro ponto a se retomar é a revisibilidade, não apenas dos argumentos apresentados, mas também do próprio processo deliberativo. Ao perceber que suas decisões tinham pouco eco nas decisões tomadas pelo governo e pela Direção Executiva da Fundação, o Conselho passou a dedicar parte considerável das suas reuniões para repensar seu papel, suas funções, a conduta de seus membros (no caso de não-comparecimento crônico). Atestase tal fato ao constatar a recorrência das discussões a respeito das mais adequadas alterações estatutárias e regimentais. Uma proposta de atualização do Estatuto da Fundação chegou a ser encaminhada à Assembléia Legislativa, responsável por sua aprovação¹³⁸.

O último ponto a ser tocado, a partir das da Teoria Deliberativa, é a *accountability*. A *accountability* pode ser entendida, conforme o objeto estudado, de duas formas. No que concerne ao Conselho Deliberativo, além de se expor ao escrutínio dos demais participantes, os conselheiros, ao manifestarem suas opiniões, devem ser responsabilizados pelos argumentos oferecidos. Uma das formas de se garantir essa responsividade é o registro completo das reuniões em atas. Além disso, dadas as dimensões da esfera deliberativa que é o Conselho da Fundação Cultural Piratini, composto de apenas 25 membros, há possibilidade de se exercer um controle mútuo entre os conselheiros. Essa condição pode ser exemplificada por, pelo menos, duas situações bastante atípicas. Um dos conselheiros, funcionário concursado para uma função na Fundação, cedido ao seu sindicato, acumulava gratificações por ser o representante de sua entidade no Conselho¹³⁹. No segundo caso, outro conselheiro, advogado, assumiu uma ação judicial contra a Fundação Cultural Piratini. Em ambos os casos, o colegiado julgou existirem conflitos éticos entre os interesses pessoais e os interesses do Conselho e, conseqüentemente, foi-lhes recomendado corrigir a situação (CONSELHO..., 2008).

Por fim, quanto à prestação de contas à sociedade, pode-se identificar nas atas diversos momentos em que os conselheiros se remeteram ao seu papel de representantes da sociedade e, logo, à necessidade de manter transparente suas decisões. Uma dessas iniciativas consiste na publicação periódica das atas das reuniões no site da Fundação Cultural Piratini.

¹³⁸ Essa proposta, como tantas outras enviadas ao Poder Executivo, nunca obteve resposta (CONSELHO..., 2008, Ata nº 122/2006).

¹³⁹ Os conselheiros não recebem remuneração pela participação no Conselho Deliberativo. Segundo o Estatuto da Fundação Cultural Piratini, “Os membros do Conselho Deliberativo exercerão seus mandatos gratuitamente e seus serviços serão considerados relevantes para o Estado do Rio Grande do Sul” (RIO..., 1995, Art. 19).

Além disso, o Conselho, sob a presidência de Herz, decidiu realizar suas reuniões em locais de acesso livre, como a Assembléia Legislativa, como forma dar visibilidade e sensibilizar a sociedade para situação limite em que o colegiado se encontrava, em razão do desrespeito do governo às suas recomendações (CONSELHO..., 2008, Ata nº 42/99).

Ainda pertinente ao desenho institucional da esfera deliberativa é a frequência de suas deliberações. Quanto a isso, é importante esclarecer que o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini é um órgão colegiado permanente, que tem a obrigação regimental de se reunir ordinariamente, no primeiro dia útil da segunda semana de cada mês, e extraordinariamente sempre que necessário (CONSELHO..., 1997, Artigo 11). Sua manutenção como esfera deliberativa lhe possibilita manter o acompanhamento das atividades correntes da Fundação e, mensalmente, pôr em pauta a revisão da conduta das emissoras e os projetos construídos pela Direção Executiva da Fundação e pelo Governo Estadual.

Dada a variedade de temas que lhe compete analisar, muitos de natureza técnica e burocrática, a impressão de alguns conselheiros é de que essa periodicidade não é suficiente, pois seria incompatível com a dinâmica de trabalho das emissoras de rádio e televisão (BERGER, 2005). Görden afirma, entretanto, que o ritmo de trabalho do Conselho deve obedecer um processo que compreende “a apresentação das propostas, o tempo de maturação, reflexão”, e, portanto, o Conselho deve se dedicar a grandes questões, não interferindo no cotidiano das emissoras, o que, de fato atrasaria os trabalhos (GÖRGEN, 2005). Ainda assim, a volume da pauta das reuniões poderia ser diminuído se as comissões técnicas, que deveriam ser permanentes, mas, na maior parte do tempo nem foram constituídas¹⁴⁰, funcionassem de fato e permanentemente.

Por outro lado, a discussão conceitual, que formaria a base para a fiscalização do cumprimento das diretrizes elaboradas pelo próprio Conselho, é, algumas vezes, prejudicada por alguns fatores, mencionados pelos entrevistados e apresentadas esporadicamente nas atas: (1) os conselheiros apresentam níveis heterogêneos de informação a respeito dos temas concernentes à radiodifusão pública; (2) há uma inconstância de seu comparecimento às reuniões; (3) a substituição dos representantes das entidades-membro é freqüente; (4) as demandas urgentes se sobrepõe à necessidade de uma discussão conceitual que é considerada

¹⁴⁰ A exceção consiste na Comissão de Programação, que, impelida pela demanda constante de avaliação de projetos e fiscalização da produção, manteve-se em atividade na maior parte do período.

demasiadamente abstrata por alguns conselheiros. A conjugação desses fatores dificultaria a evolução dos posicionamentos dos conselheiros, e o avanço do debate.

Com o objetivo de sanar a carência de bases comuns para as discussões, o Conselho promoveu, algumas vezes, audiências públicas, fóruns (com a participação de especialistas convidados) e seminários (com a presença do corpo de funcionários da Fundação) (CONSELHO..., 2008; ESCOBAR, 2005; FACCIONI, 2005), mas os problemas nesse âmbito parecem persistir.

5.6 RESULTADOS DA DELIBERAÇÃO

Os resultados da constituição de uma esfera de participação da sociedade que se apóie em processos argumentativos, como o Conselho Deliberativo são, resumidamente, de dois tipos. O primeiro deles, que se encontra no âmbito da formação da vontade e geração de consensos, relaciona-se com o fato de tornar passível de questionamento certas ações governamentais. Isso significa inserir a “discutibilidade” (GOMES, 2008) nas políticas propostas para a radiodifusão pública no estado do Rio Grande do Sul.

Ao longo da história da Fundação, evidencia-se como certos setores da sociedade, que antes nunca haviam se envolvido com os temas da radiodifusão educativa ou cultural, embora muitas vezes diretamente ligadas aos temas¹⁴¹, passaram a ver na Fundação Cultural Piratini a possibilidade de construção de um veículo de aprimoramento das competências dos cidadãos (SILVA, 2005).

Para os funcionários da Fundação Cultural Piratini, por sua vez, o Conselho Deliberativo representou a criação de um espaço de intermediação de suas reivindicações, ligadas às condições de trabalho, enquanto, aos demais conselheiros, ofereciam relatos a respeito de sua percepção, construída no cotidiano da produção televisiva e radiofônica, a respeito das necessidades e possibilidades da radiodifusão pública.

Do debate iniciado em 1995 e sustentado pelos períodos seguintes foram elaboradas as diretrizes que devem orientar as emissoras da Fundação Cultural Piratini. Essas diretrizes, embora nem sempre respeitadas, apresentam os valores a partir dos quais seria possível produzir uma programação que estivesse de acordo com os principais fundamentos da radiodifusão pública mundial, como (1) redefinição das relações entre estado, sociedade e

¹⁴¹ Como, por exemplo, a FIERGS, através de seu representante, Mario Ronaldo da Silva, que era gerente de educação do Serviço Social da Indústria (SESI/RS).

mídia para a reestruturação do sistema de comunicação no que diz respeito aos papéis educativo, cultural, político e econômico por ele desempenhado; (2) valorização e divulgação em âmbito estadual, nacional e internacional das referências culturais locais; (3) capacitação dos cidadãos para a leitura crítica dos meios de comunicação tanto na defesa da cidadania e da dignidade humana quanto no debate estético; e (4) qualificação do mercado de comunicação, com o fortalecimento da produção independente, através do estímulo à pluralidade de expressão, por exemplo (CONSELHO..., 1999).

O segundo aspecto esperado da deliberação pública consiste na proposição de políticas públicas. Embora evidenciado anteriormente que as iniciativas do Conselho Deliberativo foram sistematicamente barradas pela contrariedade ou inércia do Governo Estadual, o órgão não perdeu seu caráter propositivo.

Como forma de ilustrar essa característica, citam-se alguns projetos nos quais o Conselho se empenhou nos últimos dois anos: (1) proposta de criação de um sistema estadual de comunicação pública, que pretende envolver diversas TVs não-comerciais, na criação de uma parceria para a digitalização e transmissão em multicanal; (2) discussão de um projeto para o saneamento das finanças da Fundação que estabelece faixas na programação, facilitando a captação de investimentos na forma de apoios culturais; (3) apresentação de emendas ao orçamento estadual como forma de viabilizar a digitalização das emissoras (GÖRGEN, 2008).

Isso demonstra que, embora o apoio do Poder Executivo não seja correspondente, os esforços do Conselho têm produzido propostas para a melhoria da Fundação Cultural Piratini que, eventualmente, são reconhecidas pelo Poder Legislativo.

CAPÍTULO 6

REFLEXÕES A RESPEITO DA RADIODIFUSÃO PÚBLICA E DO CONSELHO DELIBERATIVO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI

Este capítulo pretende aprofundar a discussão do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini retomando alguns pontos abordados nos três primeiros capítulos, a respeito da radiodifusão pública e da importância da participação da sociedade em seus diversos aspectos. Esses pontos convergem, então, na identificação do Conselho Deliberativo como uma das esferas em que essa participação pode se manifestar de forma específica, discursiva, embora ampla, envolvendo todos os aspectos que dizem respeito à Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão.

Ainda neste capítulo, revisam-se os pressupostos teóricos tomados como parâmetros de investigação do Conselho e discute-se, novamente, como esse espaço de participação se manifesta quando observado nesses termos e se essa perspectiva teórica é capaz de captar os aspectos definidores e os fenômenos que ali se manifestam.

6.1 REPENSANDO O INTERESSE PÚBLICO NA RADIODIFUSÃO A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO

Retomando a proposta de definição do campo da radiodifusão a partir do estudo do papel do estado nos diferentes modos de organização dos sistemas nacionais de radiodifusão, percebe-se que as decisões políticas governamentais na área são fundamentadas em dois conceitos-chave: serviço público de radiodifusão e interesse público.

Um paralelo pode ser estabelecido entre essas duas modalidades de organização dos sistemas de modo que se evidencia, por um lado, a preferência por uma perspectiva, que considerando o papel estratégico da radiodifusão, atribui ao estado o controle exclusivo da radiodifusão – o modelo de serviço público originário na Grã-Bretanha. Naquele caso, o controle estatal seria capaz de assegurar o acesso universal, a distribuição equilibrada do espectro eletromagnético e a manutenção da unidade nacional e, mais importante, garantir a preservação do papel democrático de formação da cidadania.

O conceito de interesse público, por outro lado, é ancorado em princípios liberais característicos da regulação econômica nos Estados Unidos, onde esse modelo se origina. Dessa forma, a função democrática da radiodifusão é exercida na difusão das fontes de informação que gera um mercado informacional orientado pela competição. Ao público, entendido como consumidor, reserva-se o poder de selecionar aquele “fornecedor” que mais lhe agrada e as informações que sejam de seu interesse.

Nacionalmente, a tentativa de conciliar a criação de um mercado competitivo, baseando o modelo de concessão à iniciativa privada, com os princípios do serviço público de radiodifusão, como a primazia das finalidades educativas – agregando, então elementos de ambos os modelos acima descritos – criou um sistema que carece de fundamentos conceituais. Essa pode ser a razão para a confusão na concepção da radiodifusão pública brasileira que predomina nos campos político e intelectual. De forma a agravar essa situação, a regulamentação dos dispositivos constitucionais de 1988, que, pela primeira vez no âmbito legal, aludiu ao modelo de radiodifusão pública, ainda não se concretizou. A idéia de radiodifusão pública, embora não tenha se materializado em um sistema nacional independente do poder estatal e de abrangência universal, resiste nos discursos das emissoras e seus dirigentes, nos movimentos organizados da sociedade em prol da democratização da comunicação e, mais recentemente, até mesmo em iniciativas governamentais.

Como se verifica, então, os conceitos de serviço público e interesse público se mesclaram de maneira que, hoje, é possível identificar nos radiodifusores, e mesmo nos pesquisadores do tema, o uso dessas expressões de forma sinonímia. Enquanto a radiodifusão brasileira se afastava desses conceitos originais, o termo interesse público passava a adquirir um significado mais próximo de *bem comum*. Apesar desse alargamento do significado dessa concepção, permaneceu entretanto o questionamento a respeito dos meios a partir dos quais seria possível definir em que consiste o interesse público. Certamente, essa não é uma resposta que apenas os índices de audiência podem fornecer, pois, considerando justamente

um dos papéis da radiodifusão pública, a valorização da diversidade cultural, percebe-se como a assunção do interesse da maioria não é capaz de contemplar o interesse público, pois assume como satisfatório um interesse artificialmente homogeneizado. Se há a impossibilidade de os índices de audiência apontarem a melhor tradução do interesse público na radiodifusão pública, e a submissão dessa definição ao juízo dos tomadores de decisão e dos radiodifusores ser arbitrário em demasia, sugere-se, então, a introdução da participação da sociedade como forma de melhor expressar em que consistem as necessidades e vontades do público.

Como pensar a participação da sociedade na radiodifusão pública é a questão que se coloca, portanto. Ora, se a radiodifusão pública é constituída por um conjunto de peculiaridades definidoras de seu caráter – a programação, o financiamento e o controle administrativo, como discutido no Capítulo 2 – é razoável considerar a participação de uma forma ampliada, em cada um desses aspectos. Dessa forma, várias iniciativas estão associadas à participação do público nas emissoras. Embora tais experiências não se encontrem sistematizadas, tampouco constituam um empreendimento calcado em um projeto sólido de inclusão da sociedade na radiodifusão pública, são indícios positivos de um raciocínio que demonstra estar se encaminhando para a ampliação da participação.

Enquanto a abertura de espaços para intervenção do público nos programas e o apoio à produção independente vêm crescendo – facilitados também pela utilização da internet como ambiente de diálogos e distribuição de conteúdo – a participação no financiamento parece ser mais dificultosa. Há resistências muito grandes dos indivíduos em assumir o que pareceria ser mais um encargo financeiro, tanto com as contribuições voluntárias, quanto com as cobranças compulsórias de taxas. Essa condição é deplorável, pois a participação direta do público no custeio das rádios e televisões públicas traria benefícios tanto para as emissoras, liberando-as da situação de dependência financeira exclusiva do estado, quanto para a própria sociedade, estreitando laços entre empresas públicas de radiodifusão e cidadãos, além de aumentar as exigências de *accountability* das emissoras.

O terceiro âmbito a se favorecer da participação da sociedade é o controle administrativo. A participação no controle administrativo pode ser colocada em um nível mais importante, pois visa produzir intervenções de cunho político-administrativo, regendo as decisões nos demais âmbitos. As iniciativas de criação de controle público na radiodifusão compreendem propostas como realização de audiências públicas e iniciativas civis como os *advocacy groups*. A criação de conselhos de empresas públicas de radiodifusão se encontra nesse espectro, mas se diferencia substancialmente das demais formas de intervenção. Ou

seja, os conselhos de emissoras reúnem algumas características que os tornam únicos quanto à participação da sociedade. São eles:

- Os conselhos são estruturas integradas às empresas de radiodifusão pública, logo, são permanentes e sua existência institucional é legitimada e reconhecida pelo estado e pelas próprias empresas;
- Essa institucionalização corresponde, por seu turno, à submissão a normas estabelecidas de forma transparente, que devem reger todos os procedimentos;
- Um desses procedimentos é o método de seleção dos participantes. Embora isso não assegure o equilíbrio de forças entre estado e sociedade (já que sua composição pode variar de um conselho para outro), a definição dos participantes pode evitar a auto-seleção e a possível limitação da participação àqueles grupos ou indivíduos que dispõem de mais recursos ou que são tradicionalmente engajados;
- Por fim, a participação no conselho é discursiva, o que requer a elaboração de argumentos e a justificação dos posicionamentos e políticas adotadas. Esse aspecto não é necessariamente prejudicado pela adoção de um caráter propositivo ou formativo, o que quer dizer que as discussões acontecem e que há ganhos para os envolvidos – independente se eles consistem na decisão de políticas ou apenas na formação da vontade e geração de consensos dos participantes.

6.2 RECURSOS TEÓRICOS EMPREGADOS PARA A ANÁLISE DO CONSELHO DELIBERATIVO

Para a análise realizada do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, algumas lâminas teóricas do deliberacionismo foram acionadas. O objetivo não foi, de forma alguma, testar tais pressupostos teóricos a partir de uma investigação empírica. Ao contrário de validar os méritos normativos do modelo de democracia deliberativa, o estudo proposto pretendeu esclarecer alguns aspectos, estes sim sugeridos pelo modelo, concernentes ao funcionamento e às dinâmicas do Conselho Deliberativo.

Ou seja, não se “adota” o modelo como patamar mínimo, pois, é preciso reconhecer, as instituições não são desenhadas conforme modelos teóricos e sim a partir da identificação de certas necessidades que podem ser resolvidas por dispositivos associados diversos modelos democráticos.

Isto não impede que algumas constatações sejam feitas a partir dessa perspectiva de problema-solução, aplicado ao objeto deste estudo. Uma delas está relacionada ao diagnóstico apresentado inicialmente a respeito das modificações das relações entre estado e sociedade. A deliberação pública, afirma-se, aproximaria tais esferas propiciando a tomada de decisões de forma mais legítima e justa. No caso do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini é possível constatar, realmente, que sua implantação criou não apenas o espaço para a interação entre agentes estatais, radiodifusores e sociedade, como também criou compromissos mútuos que, respaldados pela lei, poderiam tornar mais democráticas as decisões tomadas para a radiodifusão pública estadual. Ainda assim, a plena realização dessa aproximação, conforme demonstrado na reconstituição histórica das atividades do Conselho, depende preponderantemente da disposição desses atores. Logo, a implantação de um processo discursivo de produção de políticas continua refém da disposição dos agentes sociais em se engajar nas deliberações e, principalmente, da abertura dos administradores públicos a interferências externas.

Retomando o que propõe Archon Fung (2004) a respeito da concepção e natureza das esferas deliberativas, é perceptível que o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini reúne as características que o associaria à modalidade denominada *conselho consultivo participativo*. Primeiramente, o Conselho pode proporcionar aos seus integrantes um espaço propício para a troca de informações que, eventualmente, aperfeiçoe seus conhecimentos acerca dos assuntos pertinentes à radiodifusão pública e ao funcionamento das emissoras mantidas pela Fundação Cultural Piratini. Enquanto os profissionais da área podem colaborar com sua experiência no cotidiano das empresas de comunicação, à sociedade civil cabe relatar suas expectativas e defender o interesse público. Aliados aos atores do estado, que irão, por fim, elaborar as políticas públicas, profissionais e cidadãos devem, em conjunto, avaliar os melhores caminhos a se tomar para o cumprimento dos propósitos da radiodifusão pública.

Há, portanto, um potencial diálogo entre as esferas de decisão das políticas e os beneficiários delas que pode resultar na discussão de políticas públicas, o que coloca o Conselho Deliberativo em um patamar acima dos *fóruns educativos*. O Conselho carece, porém, de outros poderes que o classificariam nas duas outras categorias apresentadas por Fung (2004), pois ele não tem poderes regimentais para sugerir resoluções para os problemas que acometem a Fundação Cultural Piratini (*cooperação para a resolução participativa de*

problemas), tampouco influenciar as decisões do governo (*governança democrática*). Seria injusto dizer que não há pretensão dos conselheiros nesse sentido (os projetos de saneamento financeiro, ou de digitalização do sistema elaborados recentemente comprovam tais iniciativas), porém, essa pretensão não tem nenhum respaldo legal, tampouco acolhimento junto ao Poder Executivo.

A seleção dos participantes, conforme tratado acima, respeita processos formais de representação, definidos estatutariamente. É válido refletir, ainda, sobre as expectativas desses conselheiros quanto à participação no Conselho Deliberativo. O desinteresse crônico de algumas entidades com vagas natas e mesmo de conselheiros eleitos, candidatos voluntários aos assentos, pode se justificar a partir de uma percepção enunciada por Christa Berger (2005), em entrevista, de que há carência de uma cultura da representação, que gera pouco comprometimento nos conselheiros.

Outra discrepância associada a esse problema é o fato de que poucas entidades com assento no Conselho realizam discussões internas que orientem seus representantes a se posicionarem nas questões debatidas naquele espaço (BERGER, 2005; ESCOBAR, 2005; SILVA, 2005). Se não existe esse debate anterior, os conselheiros se limitam a orientar suas decisões conforme suas opiniões particulares. É claro que isso facilita o convencimento e a revisibilidade de posicionamentos, mas, assim, perde-se o respaldo do setor ou grupo que o conselheiro representa.

Ao pensar o escopo da deliberação é válido retomar as atribuições que o Regimento define para o Conselho Deliberativo. Estas atribuições requerem que o tempo de deliberação dos conselheiros seja equilibrado entre as questões de ordem interna, as responsabilidades burocráticas do âmbito da Fundação e as discussões conceituais que não demandam decisões de curto prazo. Se as responsabilidades junto à Fundação são extensas, pois abrangem a apreciação de qualquer decisão administrativa tomada pelo governo ou pelos dirigentes, e as questões de organização interna são inevitáveis, há grandes chances daquele debate conceitual, que confronta perspectivas a respeito dos princípios da radiodifusão pública e das formas de atuação para sua concretização, ser prejudicado. Esse terceiro tipo de atribuição, essencialmente argumentativo, requer mais tempo de discussão e pode demorar mais para surtir resultados visíveis. Esse debate, porém, quando internalizado nos

conselheiros, contamina sua tomada de decisão e, então, realiza-se o aprimoramento das políticas.

As demandas cotidianas e planos de curto prazo parecem limitar o espaço que esse último tipo de deliberação tem no Conselho. Além disso, para alguns conselheiros parece perda de tempo dedicar reuniões inteiras pensando, por exemplo, se a captação de recursos através de apoios culturais está de acordo com a missão da radiodifusão pública, quando se tem tantas questões mais urgentes, que podem surtir efeitos mais rapidamente (como a elaboração de um plano de recuperação financeira), a se dedicar. Perde-se, então, parte da razão de ser da deliberação pública, pois, se não há tempo para trocar argumentos, revisar posições, buscar perspectivas alternativas, se é preciso eficiência, o parecer dos técnicos, talvez, fosse mais útil na tomada de decisões.

Mas o balanço da deliberação no Conselho não é tão pessimista quanto parece, à primeira vista. Quanto aos requisitos deliberacionistas de publicidade, por exemplo, outros aspectos são evidenciados na observação do Conselho Deliberativo. A publicidade dos argumentos é evidenciada nos temas e nos posicionamentos apresentados pelos participantes. Sendo as políticas de radiodifusão obviamente diferentes daquelas tratadas em outros espaços de deliberação pública, como os conselhos que tratam de políticas para a saúde e de alocação de recursos, por exemplo, torna-se mais rara a apresentação de argumentos que não sejam publicamente defensáveis, pois os concernidos pelas decisões são inevitavelmente o conjunto da população.

Em relação, porém, ao outro viés da publicidade, que se relaciona ao acesso ao espaço onde ocorrem as discussões, há certas ressalvas a se fazer. Em primeiro lugar, os conselheiros são determinados pelo Estatuto da Fundação, que criou o Conselho Deliberativo, proposto pelo Poder Executivo e alterado e aprovado pela Assembléia Legislativa. Em nenhum momento possibilitou-se que a determinação dos participantes sofresse interferências de outra natureza. O resultado é que algumas das instituições definidas estatutariamente não demonstram real interesse em ocupar seu assento no Conselho, enquanto outras, excluídas da representação, não dispõem de mecanismos legais para pleitear vagas. Essa limitação contraria a publicidade de acesso das deliberações além de, por ser arbitrariamente definida, não garantir a constituição de uma diversidade argumentativa desejável.

A reciprocidade na argumentação, por sua vez, pode ser observada na medida que as regras estabelecem a participação paritária dos conselheiros. Pode-se pensar, entretanto, que ela não é plenamente satisfeita, quando o estado, também representado no Conselho,

considera-se livre para desrespeitar as decisões tomadas pelo conjunto de conselheiros. Isso demonstra que não há igualdade de condições entre os membros.

A dimensão reduzida do Conselho favorece que haja *accountability* interna, já que a proximidade dos conselheiros influencia na responsabilização pelos posicionamentos tomados. Além disso, por serem, freqüentemente, personalidades públicas, há também uma preocupação com a preservação de uma reputação positiva entre seus pares e ante a sociedade. Embora não haja dispositivos legais previstos em Regimento que sujeitem o Conselho ao escrutínio público, esta é uma preocupação de seus membros. As atas das reuniões são de domínio público e são periodicamente divulgadas no site da Fundação Cultural Piratini, onde se pode acessar, além dos registros de todas as reuniões realizadas, outros documentos elaborados pelo colegiado, como as diretrizes para as emissoras da Fundação. Além disso, o usuário do site da Fundação tem acesso à lista atualizada de conselheiros e seus respectivos endereços de email para contato.

No âmbito teórico, os resultados esperados da deliberação pública variam muito, de acordo com os níveis de exigência apresentados. Há quem demande uma intervenção evidente da sociedade nas decisões governamentais, e, para estes, nem mesmo o orçamento participativo, exemplo mais aprimorado na visão de Fung (2004), é efetivo, pois lida com pequenas parcelas dos recursos disponíveis para investimentos, ou porque depende demasiadamente do engajamento prévio da comunidade (BAIOCCHI, 2003). Para padrões menos exigentes, até mesmo as situações de conversação apresentam vieses deliberacionistas e podem proporcionar, no mínimo, ganhos epistêmicos (MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007). Dessa forma, a busca por resultados da deliberação no Conselho da Fundação Cultural Piratini corre o risco de ser um empreendimento inadequado, ou pouco frutífero, pois o diagnóstico varia sensivelmente conforme as convicções de quem o avalia.

A percepção geral dos entrevistados é de que o Conselho Deliberativo não corresponde às funções às quais se destina e frustra as expectativas de quem nele se engaja (BERGER, 2005; ESCOBAR, 2005; FACCIONI, 2005; ZOGBI, 2005). Esses mesmos conselheiros admitem, entretanto, que a própria criação do Conselho trouxe avanços (FACCIONI, 2005; VIEIRA DA CUNHA, 2005) e que, de alguma forma, funcionou como uma etapa de democratização da Fundação, na medida que deu início a uma aproximação entre a sociedade e as emissoras (OSTERMANN, 2005).

Logo, quanto aos patamares mais exigentes, o Conselho se limitou a propor alguns projetos, baseados nas principais dificuldades que acometem a Fundação, que não foram, até o momento, acolhidos pelo governo, influenciando muito pouco nas políticas estaduais de radiodifusão. Quando se reduz essa exigência normativa, porém, os ganhos discursivos foram significativos. Além de submeter à discutibilidade ações do Poder Executivo, a criação do Conselho Deliberativo abriu espaço para a inclusão de novos atores no debate da radiodifusão pública.

6.3 LIMITES DA PESQUISA

É preciso reconhecer os limites teóricos e metodológicos que esta pesquisa apresenta. Em primeiro lugar, a opção por um modelo teórico de democracia de tônica normativa como norteador de uma investigação de cunho empírico pode estabelecer horizontes ideais nem sempre ao alcance das práticas democráticas. No processo de adaptação desse referencial para o estudo é preciso abdicar de alguns aspectos enquanto se dá maior importância a outros que, nem sempre, são centrais para a teoria. Dessa forma, não se pode encontrar neste trabalho uma exploração exaustiva do modelo teórico deliberacionista, tampouco o objeto empírico é capaz de ilustrar plenamente experiências de deliberação pública.

Por outro lado, um estudo de caso também reduz a capacidade de generalização das experiências. Logo, as conclusões dessa pesquisa não podem ser transpostas a qualquer conselho existente em empresas públicas de radiodifusão e, menos ainda, a outras instituições participativas deliberativas. A investigação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini apresenta e discute uma realidade muito localizada e que pode apenas fornecer respostas para questionamentos que levem em conta suas particularidades.

Por fim, por razões que fugiram da alçada da pesquisadora, os procedimentos metodológicos da pesquisa não contemplaram a observação direta das reuniões do Conselho, que, eventualmente, forneceriam informações mais ricas a respeito das dinâmicas deliberativas que ali acontecem.

CONCLUSÃO

Quando se propõe investigar a organização do modelo brasileiro de radiodifusão pública, torna-se imprescindível a consideração de alguns fatores condicionantes que agiram na constituição de uma estrutura peculiar. A retomada da discussão dos conceitos de serviço público de e de interesse público demonstra que, quando artificialmente transpostos para a realidade nacional, tais conceitos não encontram correspondência no sistema brasileiro de radiodifusão. Ao longo do desenvolvimento do sistema no Brasil, as iniciativas políticas de regulação do setor geraram um sistema contraditório em seus princípios, proferindo fins educativos à radiodifusão por um lado e, por outro, estabelecendo um panorama regulatório que privilegiou a iniciativa privada sem nenhuma garantia ao cumprimento da tal finalidade educativa e cultural.

Assim, em sua forma paradigmática, nem o modelo de serviço público, tampouco o conceito de interesse público, aplicam-se íntegra à realidade brasileira, que, embora, venha privilegiando historicamente a radiodifusão comercial, estabeleceu outras duas modalidades de emissoras: a estatal e a pública. Mas persistem as incoerências legais que impediriam que houvesse uma clara distinção entre radiodifusão estatal e pública. É necessário ressaltar, contudo, que, nos fundamentos dos modelos residem disparidades muito fortes de propósitos e formas de organização entre emissoras estatais e públicas – da mesma forma que há diferenças entre estas e as emissoras comerciais.

Entretanto, nem sempre estas diferenças emergem nas práticas cotidianas das emissoras, tampouco são internalizadas pelos *policymakers*, cuja atuação se dá na área de radiodifusão. A consequência é que há discrepâncias conceituais que permeiam até mesmo as discussões acadêmicas a respeito da área.

Na tentativa de sistematizar parte dos elementos essenciais às atividades da radiodifusão pública, buscou-se elencar e discutir suas características a partir de três categorias: (1) programação; (2) financiamento; e (3) controle administrativo. Nessa sistemática, evidenciam-se alguns indicadores que, reunidos, fornecem subsídios para a compreensão do caráter peculiar da radiodifusão pública.

Em primeiro lugar, a programação das emissoras públicas deve buscar o aprofundamento das informações e a inovação na forma de transmiti-las, permitindo que o público desenvolva o olhar crítico sobre a realidade social e cultural e fornecendo subsídios para seu desenvolvimento como cidadão. Em segundo lugar, o financiamento da radiodifusão tem de subsidiar as atividades das emissoras sem submetê-las a influências exógenas, do mercado ou do poder político dos governantes. Finalmente, a estrutura administrativa das empresas de radiodifusão necessita de mecanismos de controle difusos, que retirem as principais decisões das mãos de grupos políticos que, alternando-se no poder, além de desvirtuarem a missão das emissoras públicas, impedem a continuidade dos projetos.

Este esquema, obviamente normativo, não se encontra plenamente concretizado nas emissoras brasileiras que se identificam como públicas. Entretanto, a busca por uma programação de acordo com a missão da radiodifusão pública, a constante tentativa das empresas em angariar fundos independentemente dos caixas governamentais e a criação de mecanismos de participação na administração das empresas, indicam que as metas estabelecidas pelas próprias emissoras caminham nessa direção.

A viabilização dessas condições de autonomia quanto às influências estatais e do mercado, e, ademais, o compromisso com o interesse público, depende da criação de mecanismos de intervenção da sociedade em cada um desses três âmbitos. Este trabalho discutiu, então, formas de participação da sociedade na (1) programação, a partir da permeabilidade às sugestões e críticas dos cidadãos, da exposição de suas contribuições nos programas veiculados e também no apoio às iniciativas de produção independente; e (2) no financiamento, que, majoritariamente fornecido pela sociedade de forma compulsória ou espontânea, tende a liberar as emissoras de sua dependência dos governos. Por fim, (3) a intervenção da sociedade no controle administrativo das emissoras públicas está intimamente ligada às idéias de controle público da radiodifusão, que pode acontecer de forma periférica (nos *advocacy groups*), esporádica, nas ocasiões extraordinárias em que o poder público convoca a sociedade a se manifestar (como nas audiências públicas), ou de forma intrínseca,

periódica e dialógica, nos conselhos integrados às estruturas das empresas públicas de radiodifusão.

Desse contexto emerge o objeto desta pesquisa, o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. O Conselho Deliberativo tem como proposta a participação do público no estabelecimento de diretrizes de funcionamento e fiscalização da atuação das emissoras de televisão TVE e rádio FM Cultura da Fundação Cultural Piratini, empresa de radiodifusão vinculada ao estado do Rio Grande do Sul. Por suas características estruturais discursivas e de representação da sociedade, semelhantes a outras iniciativas participativas de discussão de políticas públicas, sua análise se fundamentou teoricamente nos pressupostos deliberacionistas, que propõem a constituição de espaços democraticamente elaborados segundo regras estritas de argumentação, representação e desenho institucional. Por conseguinte, foi possível o exame e discussão do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini a partir de suas características institucionais, da participação dos atores e dos resultados de suas deliberações.

O desenho institucional do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, consoante com o que Fung (2004) denomina *conselho consultivo participativo*, prevê a inserção equilibrada de atores das esferas estatal e social, que representam de uma gama variada de setores (educativos, culturais e econômicos) e vinculada diversos âmbitos (Poderes Executivo e Legislativo, trabalhadores, empresas e cidadãos). O fato de essa representação ser multifacetada colabora positivamente para que haja uma difusão de papéis a serem desempenhados por cada conselheiro, muito embora essa possa ser uma das razões para que o engajamento individual não seja uniforme e constante.

Constatar a heterogeneidade da participação (com índices díspares de presença nas reuniões) colabora na confirmação da hipótese a respeito das *apostas* dos participantes, que afirma que o envolvimento dos deliberantes está diretamente associado às expectativas que cada um deles nutre a respeito dos resultados de sua atuação. Tem-se no Conselho Deliberativo, portanto, dois fatores a influenciar o engajamento de seus membros: (1) o valor que cada entidade membro atribui ao Conselho, que é associado ao papel social/político que a entidade desempenha (enquanto o assento da Assembléia Legislativa passou a maior parte do tempo desocupado, o Sindicato dos Jornalistas, ou o representante dos funcionários da Fundação tiveram atuação permanente, por exemplo); (2) a importância atribuída ao Conselho por instituições externas a ele, que influenciam a percepção da eficácia do trabalho dos

conselheiros (ilustrada pelo esvaziamento em períodos de crise nas relações com a Direção Executiva da Fundação e com o Governo Estadual).

É possível constatar o caráter formal do Conselho Deliberativo, determinado pelo Estatuto da Fundação (que o instituiu) e pelo seu Regimento Interno, que determinam a eleição de uma mesa diretora com a finalidade de presidir as reuniões; organizam os trabalhos a partir das comissões técnicas, que permitem o fluxo das demandas; fixam a periodicidade de suas reuniões; e exigem um quorum mínimo para que as decisões sejam tomadas. Tais aspectos atuam positivamente na institucionalização do colegiado, o que, além de fortalecer seu poder simbólico junto à sociedade e ao estado, permite ao Conselho gozar de respaldo jurídico.

Essa formalidade não é suficiente, contudo, para assegurar a consecução plena dos projetos e o acatamento das recomendações apresentadas pelo Conselho Deliberativo ao governo ou à Direção Executiva da Fundação. A objetividade do Estatuto da Fundação e do Regimento Interno do Conselho não se repete na definição de suas atribuições conceituais e fiscalizadoras e, menos ainda, nas formas de assegurar que as decisões do Conselho sejam respeitadas, sequer mencionando possíveis sanções ao não cumprimento das suas determinações (o que influencia na percepção dos Conselheiros sobre a eficácia do Conselho, como constatado acima).

O escopo das deliberações do Conselho, por sua vez, extrapola os limites de seus documentos legais. Além de deliberar a respeito de questões burocráticas ou cotidianas, como aprovação de contratos e convênios, aprovação de indicações de profissionais, o colegiado vem empreendendo um esforço de discutir permanentemente sobre (1) a Fundação Cultural Piratini e suas emissoras; (2) a radiodifusão pública, sua missão, princípios e formas de concretização dos mesmos; (3) políticas governamentais de comunicação propostas e executadas pelo estado do Rio Grande do Sul; e (4) sua própria atuação, pensando questões como sua representatividade do colegiado, seus modos de atuação e sua eficiência. Isso constitui um alto nível de discutibilidade que permeia as diferentes instâncias relacionadas ao Conselho, além da própria entidade.

Esta discutibilidade consiste no primeiro resultado a ser apontado das deliberações do Conselho. Conclui-se que, a partir da instituição do colegiado, a Fundação Cultural Piratini e suas emissoras, assim como as políticas do governo para a empresa, passaram a ser amplamente debatidas (por conselheiros, veículos de comunicação locais e personalidades da sociedade), situação inédita até então. Uma espécie de discutibilidade secundária também

abrangeu o Conselho, incentivando que seus posicionamentos e ritos deliberativos fossem criticados interna e externamente e, assim, constantemente revistos.

O segundo tipo de resultado, que consiste nas propostas que partem do Conselho para consecução dos objetivos da Fundação, assim como para a melhoria das condições de produção das emissoras, foi evidentemente limitado pelas condições de submissão impostas à Fundação e ao próprio Conselho pelo Governo Estadual. A defectiva autonomia dessas instituições é responsável pela constatada ineficiência do Conselho em atuar sobre as políticas estaduais para a radiodifusão pública.

Ainda assim, é inegável que a instituição da participação da sociedade na Fundação Cultural Piratini corresponde àqueles anseios demonstrados inicialmente de modificação das relações entre emissoras públicas de radiodifusão e a sociedade para a melhor consecução do interesse público. Se seu desenho, suas práticas ou seus resultados são insatisfatórios, isto acontece, arrisca-se afirmar, em razão do Conselho Deliberativo, assim como outras experiências participativas instituídas nas últimas décadas no Brasil¹⁴², constituir uma esfera em consolidação, que depende do amadurecimento da sociedade, no engajamento em espaços de deliberação pública, e do estado, na incorporação das contribuições que o envolvimento dos cidadãos na produção de políticas públicas pode oferecer.

¹⁴² Resguardadas as limitações de inferência que um estudo de caso como este oferece.

REFERÊNCIAS

ANDI. **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília, Agência de Notícias dos Direitos da Criança, fevereiro, 2007. (mimeo).

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. **Estatuto Social**. 2005. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/estatuto.asp>>. Acesso em 26/10/2008.

AVERY, Robert K.; STAVITSKY, Alan G. Mission v. Market. In: BEHRENS (ed.). **A History of Public Broadcasting**. Current Publishing Committee, Washington, 2000. cap 9-11.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, Junho, 2008. p.43-64.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007. p. 443-464.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. In: **American Sociological Review**, v. 68, 2003. p. 52-74.

BBC TRUST. **Annual Report and Accounts 2006/2007**: The BBC Trust's review and assessment. London, BBC, 2007. 52 p.

BBC. Building **Public Value**. Renewing the BBC for a Digital World. London, BBC, 2004. Documento eletrônico disponível em: <http://www.bbc.co.uk/foi/docs/bbc_constitution/bbc_royal_charter_and_agreement/Building_Public_Value.pdf>. Acesso em 31/10/2008.

BERGER, Christa. **Christa Berger**: Entrevista. [28/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

BLUMLER, Jay G. Meshing Money with Mission: Purity Versus Pragmatism in Public Broadcasting. In: **European Journal of Communication**, n. 8, 1993. p. 403-424.

BLUMLER, Jay. Public Service Broadcasting before the Commercial Deluge. In: In: BLUMLER, Jay (Ed.). **Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting**. Sage, London, 1992. p. 7-21.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Sobre a televisão. Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1997. 143p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado, 1988.

BRITTOS, Valério Cruz. **Multiplicidade e globalização na televisão brasileira**. In: Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, v. II n. 1, Enero a Junio de 2000. p. 116-129.

CAPPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. São Paulo: Cortez, 1980.

CARMONA, Beth. A marca da TV Pública. In: I FÓRUM Nacional de TV's Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21. (Caderno de debates).

CARRATO, Ângela. Possibilidades para a TV pública no Brasil: Uma reflexão a partir da experiência da Public Broadcasting System (PBS). In: 2º Colóquio Brasil-Estados Unidos de Ciência da Comunicação, 2005.

COELHO, Vera Schattan. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, 2004.

COLETIVA.NET. **Abaixo-assinado pede permanência de Rospide na FM Cultura**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 21/10/2005. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=12749>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Conselho da TVE pede afastamento do diretor da FM Cultura**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 14/10/2005. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=12637>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Funcionários da TVE divulgam manifesto**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 31/05/2007. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=20766>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Governo explica e entidades protestam contra Oscips**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 18/12/2007e. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=23859>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **LF deixa TVE e assume como secretário municipal do Turismo**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 23/10/2007c. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=23021>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Posse da presidência da Fundação TVE pode sofrer boicote**. Porto Alegre, Coletiva.Net, 21/10/2008. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=27831>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Procurador pede suspensão da posse da nova diretoria da TVE.** Porto Alegre, Coletiva.Net, 22/10/2008b. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=27839>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Ricardo Azeredo é nomeado presidente da TVE.** Porto Alegre, Coletiva.Net, 30/10/2008c. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=27978>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **Sindicato lamenta que situação da TVE não será discutida na AL.** Porto Alegre, Coletiva.Net, 20/08/2007b. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=23859>>. Acesso em 20/11/2008.

COLETIVA.NET. **TVE e FM Cultura lutam contra privatização.** Porto Alegre, Coletiva.Net, 16/11/2007d. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.coletiva.net/noticiasDetalhe.php?idNoticia=23415>>. Acesso em 20/11/2008.

COLLINS, Richard; GARNHAM, Nicholas; LOCKSLEY, Gareth. The Peacock Committee and the Economic Analysis of Broadcasting. In: **The Economics of Television: The UK Case**, Chapter One. London, Sage Publications. 1987. p. 1-19.

COLM, Gerhard. O Interesse Público: Chave Essencial da Política Pública. In: FRIEDRICH, Carl J. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1967. p. 122-134.

COMISSÃO Carnegie de Televisão Educativa. **Televisão Educativa: Um programa de ação**. Edições O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1967. 231 p.

COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005. 262 fls.

CONSELHO Curador da Fundação Padre Anchieta. A Missão da TV Pública. In: **I Fórum Nacional de TV's Públicas: Relatórios dos grupos temáticos de trabalho**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p. 25-32. (Caderno de debates – vol. 2).

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. **Ata da reunião do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão**. Nº 01/1995 a 137/2008. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. 2008. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_atasdereuniao.php>. Acesso em 20/09/2008.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. **Diretrizes para as emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão**. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, 1999. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_diretrizesgerais.php>. Acesso em 20/10/2008.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. **Diretrizes para a elaboração de programação das emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão**. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, 1999b. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_diretrizesdeprogramacao.php>. Acesso em 20/10/2008.

CONSELHO Deliberativo da Fundação cultural Piratini Rádio e Televisão. Proposta do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini à Sociedade e aos Poderes Legislativo e Executivo. Porto Alegre, 26/08/2002. (mimeo).

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. Regimento Interno. Porto Alegre, 1997. Documento eletrônico disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_regimentointerno.php>. Acesso em 23 abr. 2007.

COPPENS, Tomas; SAEYS, Frieda. Enforcing performance: new approaches to govern public service broadcasting. In: **Media, Culture & Society**. v. 28, n. 2, 2006. p. 261-284.

DAHLGREN, P. **Television and the public sphere**. London, Sage, 1996. 176 p.

DALLARI, Adilson Abreu. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 35, n. 138, abr/jun 1998. p. 113-125.

DINES, Alberto. Seqüestraram o Conselho de Comunicação Social. In: **Observatório da Imprensa**, 18/03/2008. Documento eletrônico disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=477JDB001>>. Acesso em 29/10/2008.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, 2004, p. 41-62.

DRYZEK, John S. Deliberative democracy in divided societies: Alternatives to Agonism and Analgesia. In: **Political Theory**, April 2005. p. 218-242.

ENLI, Gunn Sara. Redefining Public Service Broadcasting: Multi-Platform Participation. In: **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, v. 14, n. 1, 2008. p. 105-120.

ESCOBAR, Márcia. **Márcia Escobar: Entrevista**. [26/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

ÉTICA na TV. **Ética na TV**. Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. 2008. Website. Disponível em: <<http://www.eticanatv.org.br/>>. Acesso em 29/10/2008.

FACCIONI, Vitor Zatti. **Vitor Zatti Faccioni: Entrevista**. [27/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, MIT Press, 1992. p. 109-42.

FRITTS, Edward O. Broadcasters and the Public Interest. In: POWEL, Jon T.; GAIR, Wally (eds.). **Public Interest and the Business of Broadcasting: The Broadcast Industry Looks at Itself**. Connecticut, Quorum Books, 1988. p. 53-57.

FUENZALIDA, Valerio. Por uma televisão pública para a América Latina. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

FUNDAÇÃO Cultural Piratini Rádio e Televisão. **No Ar, um projeto em construção: contribuição à memória TVE e FM Cultura**. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, 2002, 116 p.

FUNDAÇÃO Padre Anchieta. **Ombudsman da Cultura: Princípios do Ombudsman**. São Paulo, Site da Fundação Padre Anchieta, 2008b. Disponível em: <<http://www.tvcultura.com.br/ombudsman/>>. Acessado em: 26/10/2008.

FUNG, A. Receitas para Esferas Públicas: Oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, 2004. p. 173-209.

GIL, Gilberto. Uma agenda estratégica para o Brasil. In: I FÓRUM Nacional de TV's Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21. (Caderno de debates).

GOMES, Wilson. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 117-162.

GOMES, Wilson. O controle político da comunicação. In: GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo, Paulus, 2004. Capítulo 4, p. 171-198.

GÖRGEN, James. **James Görgen: Entrevista**. [09/10/2008]. Salvador, 2008. Arquivo em formato .MP3 (55 min.). Entrevista concedida à autora.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement: Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it**. Cambridge, Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**, Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Capítulos VII-VIII, p. 9-121.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**, n. 36, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics. In: **Acta Política**, n. 40, 2005. p. 384-392.

HAMLETT, Patrick W. Technology Theory and Deliberative Democracy. In: **Science, Technology & Human Values**, v. 28, n. 1, 2003. p. 112-140.

HEARST, Stephen. Broadcasting Regulation in Britain. In: BLUMLER, Jay (Ed.). **Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting**. Sage, London, 1992. p. 62-78.

HEATH, Carla W. Private Sector Participation in Public Service Broadcasting: The Case of Kenya. In: **Journal of Communication**, Summer, v. 38, n. 3, 1988, p. 96-107.

HUTCHISON, David. Broadcasting policy in Canada and the United Kingdom: Politics, technology and ideology. In: **Canadian Journal of Communication**, v. 15, n. 2. 1990. p. 76-95.

I FÓRUM Nacional de TV's Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. 202 p. (Caderno de debates).

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Edufba, Salvador, 2002.

JOSEPH, Ammu. Media Matter Citizens Care: The who, what, when, where, why, how, and buts of citizens' engagement with the media. In: **Advocacy Brochure on Citizens and the Media**, 2005.

KATZ, Elihu; WEDELL, George. **Broadcasting in The Third World: Promise and Performance**. Cambridge, Harvard University Press, 1977. 305 p.

KROPF, Martha; KNACK, Stephen. Viewers Like You: Community Norms and Contributions to Public Broadcasting. In: **Political Research Quarterly**, n. 56, 2003. p. 187-197.

LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do mundo: O modelo britânico de televisão**. São Paulo, Summus, 1997. 107 p.

LEAL FILHO, Laurindo. A Televisão Pública Brasileira: um vazio histórico. In: **XVI Encontro da Compós – UTP**, Curitiba, junho de 2007.

LEAL FILHO, Laurindo. A TV Pública. In: HAMBURGER, Esther; BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50: Criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000. p. 153-165.

LEAL FILHO, Laurindo. Carta do Ouvidor: Ouvidoria-Geral da EBC, uma porta que se abre ao público. In: **RADIOBRÁS. Ouvidoria**. 2008. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br/estatico/ouvidoria.htm>>. Acesso em 27/10/2008.

LEAL FILHO, Laurindo. **Laurindo Leal Filho: Entrevista**. [14/10/2008]. Salvador, 2008. Arquivo em formato .MP3 (48 min.). Entrevista concedida à autora.

LEAL FILHO, Laurindo; REBOUÇAS, Edgard. O controle social na televisão: os casos da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, no Brasil, e dos advocacy groups, nos Estados Unidos. In: **II Colóquio Brasil-Estados Unidos em Ciências da Comunicação**. Intercom, Rio de Janeiro, 2005.

LEAL, Sayonara. A imaginação de um controle público a partir do Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão. In: **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002**.

LEDBETTER, James. **Made Possible by...: The Death Of Public Broadcasting In The United States**. Verso, New York, 1997. 280 p.

LEYS, Wayne A. **Philosophy and the Public Interest**. In: American Behavioral Scientist, v. 2, n. 12, 1958.

LOCHTE, Bob. U.S. Public Radio: What Is It, and For Whom? In: CRISELL, A. (ed.). **More than a music box: Radio Cultures and Communities in a Multi-Media World**. Oxford: Berghahn Books, 2006. p. 39-55.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. In: Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170.

MAIA, R. C. M. ; MARQUES, A. C. S. ; MENDONÇA, R. F. . Interações mediadas e deliberação pública: a articulação entre diferentes arenas discursivas. In: PRIMO, A.; OLIVEIRA, A. C.; NASCIMENTO, G. C.; ROSINI, V. M.. (Org.). **Comunicação e Interações**. Porto Alegre: Sulina, 2008, v. 1, p. 93-110.

MAIA, R. C. M. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p.165-194.

MARQUES, A. C. S.; MAIA, R. C. M. A conversa o sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. In: **Política & Sociedade**, v. 7, 2008. p. 143-177.

MARQUES, A. C. S.; MENDONÇA, R. F.; MAIA, R. C. M. O sistema deliberativo e seus espaços discursivos; a articula o entre diferentes modos de comunica o. In: XVI Encontro Anual da Comp s, 2007, Curitiba. **Anais do XVI Encontro Anual da Comp s**. Curitiba, Comp s, 2007. v. 1. p. 1-16.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participa o política e internet: meios e oportunidades digitais de participa o civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro**. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Gradua o em Comunica o e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunica o, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008. 498 fls.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Televisão pública, televisão cultural: entre a renova o e a inven o. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

MARTÍN-BARBERO, Jesús; REY, Germán; RINCÓN, Omar. Televisión Publica, Cultural, De Calidad. In: **Revista Gaceta** n. 47. Bogotá, Ministério de Cultura, dezembro, 2000. p. 50-61. Disponível em <<http://www.comminit.com/pt/node/150359>>. Acesso em 28/01/2008.

MATTOS, Sérgio. **A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000)**. Salvador, PAS/Ianam , 2000.

MILANEZ, Liana (org.). **Rádio MEC: Herança de um sonho**. Rio de Janeiro, Associa o de Comunica o Educativa Roquette-Pinto - ACERP, 2007. 236 p.

MILANEZ, Liana. **TVE Brasil: Cenas de uma história**. Rio de Janeiro, Associa o de Comunica o Educativa Roquette-Pinto - ACERP, 2007b. 224 p.

MINISTÉRIO das Comunica es. **Da Radiodifusão**. Brasília, s/d. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.mc.gov.br/sites/700/719/00001321.pdf>>. Acesso em 26/08/2008.

MINISTÉRIO Público Federal. **Ata da Audiência Pública sobre Televisão Digital e o Modelo Brasileiro de Radiodifusão**. São Paulo, Ministério Público Federal/ Procuradoria da República no Estado de São Paulo, 24 de abril de 2006. Documento eletrônico disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/docs_atas/ata%20audiencia%20publica%20tv%20digital.doc>. Acesso em 30/10/2008.

MOTA, Regina. O conceito de público na política e na linguagem da televisão. In: **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra, 16-18 de Setembro, 2004.

MOTA, Regina. **Televisão pública: A democracia no ar**. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1992. 200 fls.

OROZCO GÓMEZ, Guillermo. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002. p. 41-79.

OSTERMANN, Ruy Carlos. **Ruy Carlos Ostermann: Entrevista**. [07/11/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

OUELLETTE, Laurie. **Viewers like you?: How public TV failed the people**. New York, Columbia University Press, 2002. 288 p.

PEARCE, Jone L.; ROSENER, Judy. Advisory Board Performance: Managing Ambiguity and Limited Commitment in Public Television. In: **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, n. 14, 1985. p. 36-47.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. TV Comunitária no Brasil: Histórico e Participação Popular na Gestão e na Programação. In: **INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXVII Congresso Brasileiro da Comunicação – Porto Alegre-RS**, de 30 de agosto a 3 de setembro de 2004.

PORTALES CIFUENTES, Diego. Televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002. p. 41-79.

PORTO Alegre. **Sindicatos denunciam agressões na TVE**. Diário Oficial de Porto Alegre, ano X, edição 2596, 17/08/2005. p. 1. Documento eletrônico disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/17agosto05.pdf>. Acesso em 20/11/2008.

POWEL, Jon T.; Gair, Wally (eds.). **Public Interest and the Business of Broadcasting: The broadcast industry looks at itself**. Connecticut, Quorum Books, 1988. 193 p.

RABOY, Marc. Towards a New Ethical Environment for Public Service Broadcasting. In: **Studies of Broadcasting: An International Annual of Broadcasting Science**. Theoretical Research Center/NHK Broadcasting Culture Research Institute. Tokyo, 1993. p. 7-35.

RADAR CULTURA. **Como Funciona?**. Fundação Padre Anchieta, São Paulo, 2008. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.radarcultura.com.br/como-funciona>>. Acesso em 27/10/2008.

RAMOS, Murilo César. Sobre a Importância de Repensar e Renovar a Idéia de Sociedade Civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 19-48.

RANGEL, Lia. O que é a cobertura participativa?. In: **Radar Cultura**. Fundação Padre Anchieta, São Paulo, 2008. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.radarcultura.com.br/node/26835>>. Acesso em 27/10/2008.

REY, Germán. O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contexto. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

RICHERI, Giuseppe. **La Transición de la televisión: Análisis del audiovisual como empresa de comunicación**. Bosch Comunicación, Barcelona, 1994. Traducción de Carlos Vitale. 271 p. (Título original: La TV che conta).

RINCÓN, Omar. A televisão: o mais importante, do menos importante. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 13-39.

RIO Grande do Sul. **Caldana assume presidência da TVE**. Porto Alegre, Site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Notícias, 27/06/2005. Documento eletrônico disponível em:

<<http://www.estado.rs.gov.br/direciona.php?key=aW50PW5vdGljaWEbmbm90aWQ9NDI4MDMmY2FtcG9QZXNxdWlzYT1UVkUmcGFnPTUmdHBCdXM9YXZhbG>>. Acesso em 20/11/2008.

RIO Grande do Sul. **Deputada Stela Farias propõe audiência pública para discutir inclusão da TVE na rede da TV Brasil**. Site da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 12/03/2008. Documento eletrônico disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/dep/site/materia_antiga.asp?txtIDMateria=197925&txtIdDep=145>. Acesso em 20/11/2008.

RIO Grande do Sul. **Estatuto da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão**. Porto Alegre, Palácio Piratini, 1995. Documento eletrônico disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/leieestatuto/menu_leieestatuto.php>. Acesso em 23/10/2007.

RIO Grande do Sul. **Mônica Leal anuncia nome do presidente interino da TVE**. Porto Alegre, Site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Notícias, 25/10/2007. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/direciona.php?key=aW50PW5vdGljaWEbmbm90aWQ9NjlyODImY2FtcG9QZXNxdWlzYT18VFZFfcZwYWc9NCZ0cEJ1cz0>>. Acesso em 20/11/2008.

RODRIGUES, Ernesto. Um copo meio cheio ou meio vazio? (Seis meses de ombudsman), 14/10/2008. In: FUNDAÇÃO Padre Anchieta. **Ombudsman da Cultura**. São Paulo, Site da Fundação Padre Anchieta, 2008. Disponível em: <<http://www.memoriaoral.com.br/ombudsman/index.php?date=t20081014>>. Acesso em 26/10/2008.

ROSSETTO, Graça Penha Nascimento. **O recorte dos acontecimentos pelo tempo: uma periodização da cabodifusão no Brasil**. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-

Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008. 195 fls.

ROWE, Mary P. Options, Functions and Skills: What an organizational ombudsperson might want to know. In: **Negotiation Journal**, v. 11, n. 2, 1995. p. 103-114.

SANTOS, Suzy dos. O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil. In: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UERJ, 5 a 9 de setembro de 2005.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo, Paulus, 2007. p. 49-82.

SCALOPPE, Marluce de Oliveira Machado. As Potencialidades e Responsabilidades da Televisão Pública no Brasil. In: INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – BH/MG, 2 a 6 Set 2003.

SCORSIM, Ericson Meister. O Controle dos Serviços Públicos de Radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 34, 2000. p. 161-175.

SCORSIM, Ericson Meister. TV privada não pode funcionar sob concessão de serviço público. In: **Consultor Jurídico**, 28/10/2008. Documento eletrônico disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/154327/tv-privada-nao-pode-funcionar-sob-concessao-de-servico-publico>>. Acesso em 06/11/2008.

SENNA, Orlando. TV pública: uma janela para o futuro do audiovisual brasileiro. In: I FÓRUM Nacional de TV's Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 7-9 (Caderno de debates).

SILVA, Mario Ronaldo Oliveira da. **Mario Ronaldo Oliveira da Silva**: Entrevista. [08/11/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

SHAUGHNESSY, Haydn; COBO, Carmen Fuente. **The Cultural Obligations of Broadcasting**: National and Transnational Legislation concerning Cultural Duties of Television Broadcasters in Europe. The European Institute for the Media, Media Monograph, n. 12. 1990.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo . In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em 30/10/2008.

TAVARES, Marcus. TV Brasil, de fato e de direito: Entrevista com Orlando Senna. In: **Observatório da Imprensa**. 18/03/2008. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=477TVQ005>>. Acesso em 27/10/2008.

TRAQUINA, Nelson. **West European Broadcasting, Deregulation, and Public Television: The Portuguese Experience**. Columbia, SC: Association of Educators of Journalism and Mass Communication , Journalism and Mass Communication Monographs, n. 167, 1998.

UNESCO. **Public Service Broadcasting**: A best practices sourcebook. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005. 143 p. (Editado por Indrajit Banerjee; Kalinga Seneviratne).

VIEIRA DA CUNHA, José Antônio Dios. **José Antônio Dios Vieira da Cunha**: Entrevista. [19/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

VIZCAINO GUTIERREZ, Milciades. **Los Falsos Dilemas de Nuestra Televisión**: Una mirada tras la pantalla. Cerec, Bogotá, 1992. 230 p.

WITHERSPOON, John; KOVITZ, Roselle. Tribal Memories. In: BEHRENS (ed.). **A History of Public Broadcasting**. Current Publishing Committee, Washington, 2000. cap 1-8.

WOLTON, Dominique. **Elogio do grande público**: uma teoria crítica da televisão. Editora Ática, São Paulo, 1996.

ZARAGOZA, Richard R.; BODORFF, Richard J.; EMORD, Johathan W. The Public Interest Concept Transformed: The Trusteeship Model Gives Way to a Marketplace Approach. In: POWEL, Jon T.; GAIR, Wally (eds.). **Public Interest and the Business of Broadcasting**: The Broadcast Industry Looks at Itself. Connecticut, Quorum Books, 1988. p. 27-50.

ZOGBI, Liana. **Liana Zogbi**: Entrevista. [13/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida à autora.

MIOLA, Edna. Radiodifusão pública e participação deliberativa: Um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Autorizo a reprodução parcial deste trabalho para fins de comutação bibliográfica.

Salvador, janeiro de 2009

Edna Miola