

# Dimensões da participação social na radiodifusão pública<sup>1</sup>

## Faces of social participation in Brazilian public service broadcasting

Edna Miola<sup>2</sup>

### RESUMO

O caráter público da radiodifusão tem sido, historicamente, elaborado em torno dos modelos normativos conhecidos e do conceito de interesse público. Entretanto, tal agenda de pesquisa encontra dificuldades ao lidar com o sistema brasileiro, que se situa no hiato entre os modelos consagrados mundialmente, entre a instrumentalização política e o uso comercial e a concentração da propriedade. A proposta do presente artigo é analisar a participação, princípio democrático que vem sendo cada vez mais valorizado em diversas esferas da vida em sociedade, como fator a atribuir publicidade às emissoras públicas. Para tanto, discute-se a participação na radiodifusão pública, analisando os vários formatos que a intervenção da sociedade nas empresas e emissoras pode adquirir. A sistematização das modalidades de participação é orientada por uma tipologia que define três dimensões: a programação, o financiamento e a gestão das emissoras públicas de radiodifusão.

**Palavras-chave:** radiodifusão pública, participação, interesse público.

### ABSTRACT

The publicness of public broadcasting has historically been discussed on the basis of normative models found in developed countries or from the standpoint of public interest. However, this research agenda has difficulty dealing with the Brazilian system, since it does not fit the models, and faces a range of problems from the political-partisan use to the strictly commercial use. This paper analyzes participation, a democratic principle that is being increasingly valued in many spheres of society, as a factor to set the publicness to public broadcasting. Thus, I discuss participation through analysis of the various formats intervention of society in companies and stations can have. The review of the participatory arrangements is guided by three dimensions: programming, financing and management of public broadcasting corporations.

**Keywords:** public service broadcasting, participation, public interest.

---

<sup>1</sup> A autora agradece a Jamil Marques, pelas contribuições na sistematização metodológica aqui aplicada; aos colegas do GT Comunicação e Cidadania da COMPÓS, onde uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada, e aos pareceristas da Revista Fronteiras pelos apontamentos críticos que contribuíram com o aperfeiçoamento do artigo.

<sup>2</sup> Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Av. Sete de Setembro, 3165, Rebouças, 80230-901, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: ednamiola@gmail.com

## Do caráter público da radiodifusão

Nos últimos anos, o debate em torno da radiodifusão pública ultrapassou os limites das instituições acadêmicas e fóruns especializados para se tornar parte da agenda política e, especialmente, da esfera pública. Uma vez que a tematização das políticas para o setor contribuiu para que se questionasse a natureza do serviço oferecido pelas empresas geridas pelo Estado, considera-se oportuno, do ponto de vista epistemológico, repensar os modelos explicativos e normativos que versam sobre o serviço de radiodifusão pública no Brasil.

Tema caro aos pesquisadores das políticas de comunicação há mais de duas décadas, a radiodifusão pública brasileira vem sendo analisada sob uma dimensão normativa que se dedica, especialmente, a pensar o caráter público da atividade de acordo com modelos internacionalmente consolidados. Sob tal perspectiva, situa-se o sistema adotado no país entre os modelos de serviço público (*public service broadcasting*) e fiduciário público (aquele que opera com concessões à iniciativa privada), mesclando elementos de um e outro e, ainda, adicionando certas adaptações. O que, em suma, distingue um modelo de outro é o papel reservado ao Estado, como prestador de serviço (produzindo e provendo conteúdos) e/ou como regulador (concedendo licenças e regulando a atividade).

Há também distinções importantes no que cada modelo define como *interesse público*. Na versão em que o Estado atua como provedor, parte-se, principalmente, do conteúdo veiculado (que atendem a princípios pré-definidos) e do caráter de quem o produz (entidades sem fins lucrativos ou o próprio Estado). No modelo de concessão, subjaz o princípio da pluralidade e, ao Estado, é reservada a função tipicamente democrático-liberal de manter dispositivos regulatórios (Fritts, 1988; Jambeiro, 2002; Santos e Silveira, 2007; Scorsim, 2008; Powel e Gair, 1988).

A dificuldade em avaliar normativamente a radiodifusão pública brasileira reside no modo como elementos normativos foram combinados para compor um sistema peculiar, que tem certo paralelo com a experiência latino-americana (Katz e Wedell, 1977). Uma das marcas desse modelo é a inexistência ou ineficiência de mecanismos regulatórios – o que dificulta a consecução do interesse público. A radiodifusão é ora instrumentalizada pela esfera política, no proselitismo dos governos, ora privatizada pelas empresas comerciais.

A proposta deste trabalho é ultrapassar a identificação do sistema de radiodifusão brasileiro no hiato entre os modelos de *public service* e de concessão, de um lado, e de busca de um conceito aplicável de interesse público, de outro. Propõe-se aqui uma forma alternativa de interpretar o contexto local e, mais importante, uma agenda de pesquisa distinta. Trata-se de associar o princípio democrático da *participação* ao contexto da radiodifusão pública.

A perspectiva participativa está, hoje, presente nos discursos de atores que veem a intervenção da sociedade como um projeto que concretize a autonomia de emisoras que se encontram entre as pressões econômicas do mercado e a ingerência de governos, tentando administrar uma posição que não seja comercial, tampouco estatal.

Sendo assim, articula-se uma discussão sobre a participação na radiodifusão pública com uma análise dos vários formatos que a intervenção da sociedade em empresas e emisoras pode adquirir. A sistematização das modalidades de participação é orientada pela tipologia delineada por Miola e Marques (2012), prevendo três dimensões: a programação, o financiamento e a gestão das emisoras públicas de radiodifusão.

## A participação como fator de publicização da radiodifusão

Sendo os *media* os principais responsáveis pelo provimento de informação à sociedade, e tendo em vista as pressões políticas e financeiras que atuam sobre o sistema de radiodifusão, a promoção de vínculos mais fortes entre as emisoras e a sociedade parece ser a principal forma de preservar a função democrática das rádios e televisões. A demanda por essa aproximação está ganhando força no Brasil e também em outros países (I Fórum Nacional de TVs Públicas, 2007; Joseph, 2005).

Pode-se associar a valorização da intervenção da sociedade nos processos político-administrativos a uma série de “ganhos democráticos”. Entre esses, estaria o aumento da legitimidade das instituições e das políticas públicas e também uma maior eficácia na produção da decisão (Marques, 2008). Há também um incremento na *accountability*, acrescenta-se.

Ao se considerar os *media* como arena onde as questões de interesse geral são tornadas públicas, torna-se

legítima a reivindicação por um espaço de expressão livre de constrangimentos políticos ou econômicos. Assim, radiodifusão pública pode constituir o reduto da opinião pública e da participação cidadã (Richeri, 1994; Martín-Barbero, 2002).

Em um manifesto sobre a televisão pública na Colômbia, Martín-Barbero *et al.* (2000) afirmam que as emissoras devem assegurar seu caráter público, oferecendo espaços transparentes e participativos na produção de seus programas. De maneira mais objetiva, Gutierrez (1992) estabelece três níveis de intervenção do público: *acesso*, entendido como escolha do que ver e ouvir e também como interação entre o público e as emissoras e seus profissionais; *participação*, entendida como uma ingerência na produção, na tomada de decisão e no planejamento; e *autogestão*, atuando na formulação de políticas em âmbito local e nacional. Essas três dimensões contribuiriam para a democratização dos meios.

Raboy (1993), por sua vez, elabora um esquema que explora os aspectos complexos de interação entre diferentes atividades associadas à radiodifusão, de forma a esquadrihar as modalidades de participação possíveis. Seriam quatro as esferas nas quais se espera algum tipo de *input* da sociedade: esfera política (estrutura do sistema); esfera econômica (programação); esfera cultural (programas); e esfera social (desempenho dos canais). Essas atividades seriam exercidas, respectivamente, pelos *policymakers*, que têm como objetivos a elaboração e a 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.

Segundo a perspectiva participativa defendida no presente artigo, é necessária a inserção de mecanismos de *input* do público em cada um dos processos associados à radiodifusão pública – o que se pode visualizar na Tabela 2.

Raboy destaca que o coeficiente de *input* não é o mesmo em cada um dos níveis do processo, por duas razões principais: (i) os níveis apresentados não são igualmente importantes, especialmente quando se trata do panorama de todo o sistema de radiodifusão; e (ii) esses processos não demandam a participação da mesma forma e, conseqüentemente, é importante estabelecer certa hierarquia de participação através de mecanismos adequados a cada nível (Raboy, 1993, p. 13). Lançando mão de outro recurso esquemático, desta vez para confrontar os níveis de participação, já demonstrados na Tabela 2, com os modos e mecanismos de *input* do público (Tabela 3).

Após tal análise, o autor 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* (Raboy, 1993, p. 31).

É importante destacar que não é sem reservas que se fala de participação. O engajamento deve ser considerado a partir de fatores que influenciam tanto a radiodifusão pública, quanto a sociedade da qual se espera envolvimento. Verifica-se, por exemplo, 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* (Joseph, 2005, p. 9).

No Brasil, há, atualmente, um gradativo movimento em direção à revitalização da sociedade civil e seu engajamento em espaços de discussão de políticas públicas que pretendem estreitar laços entre os cidadãos e o Estado (Coelho e Nobre, 2004). Mecanismos formais e informais de discussão vêm fortalecendo uma perspectiva de governança participativa democrática e podem auxiliar a compreensão do potencial da intervenção da sociedade na produção de políticas de radiodifusão.

Essa proposta não é de todo desconhecida dos principais envolvidos nos debates nacionais sobre a comunicação pública e, embora pouco sistematizada, foi

**Tabela 1.** Quadro de avaliação da qualidade da radiodifusão.

**Table 1.** Evaluation board on the quality of broadcasting.

<b>Esfera de atividade</b>	<b>Atores</b>	<b>Objetivos presumidos</b>
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, tradução nossa).

**Tabela 2.** Radiodifusão como serviço público**Table 2.** Broadcasting as public service.

<b>Estrutura do Sistema</b>		
Definição dos objetivos das políticas públicas		
Determinação dos tipos de serviço		
<b>Programação</b>	<i>Policymakers</i>	<b>Programas</b>
Definição da grade de programação	Emissoras	Produção
Avaliação	Profissionais/Técnicos	Avaliação
	Reguladores	
<b>Desempenho dos Canais</b>		
Condições da licença		
Avaliação do desempenho		

Fonte: Raboy (1993, p. 13, tradução nossa).

**Tabela 3.** Participação pública na Radiodifusão.**Table 2.** Public participation on broadcasting.

<b>Nível</b>	<b>Tipo de input/Mecanismo</b>
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, tradução nossa).

assinhalada por vários participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado entre 2006 e 2007 (I Fórum Nacional de TVs Públicas, 2007).

Uma vez que se demonstra a importância atribuída à participação na radiodifusão pública e a alguns dos desenhos participativos sugeridos pelos pesquisadores, cabe sistematizar os formatos participativos cabíveis para o setor, à luz da experiência brasileira. Discute-se, assim, em que instâncias a participação é viável e desejável, considerando as contribuições de um estudo anterior, que propôs uma tipologia da radiodifusão pública (Miola e Marques, 2012). Naquele momento, enfrentou-se o problema de se estabelecer elementos mínimos que caracterizam uma emissora pública. Ao pôr em questão essa alcinha, procurou-se 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. As categorias estabe-

lecidas então (programação, financiamento e controle administrativo, ou gestão) servem para orientar a discussão da participação no presente estudo.

### *Participação na programação*

A radiodifusão pública, segundo Enli (2008), tem natureza ambivalente no que tange aos contextos de participação na programação. Por um lado, o serviço tem uma conexão ideológica ao conceito de esfera pública e se espera que promova uma cidadania ativa, como afirma a autora. Por outro lado, ressalvas quanto à participação na programação estariam ligadas ao cultivo de uma relação verticalizada com a audiência e também na interpretação de que os formatos participativos seriam populistas, comerciais e de baixa qualidade. Na sequência, são exploradas

algumas das possíveis manifestações da participação da sociedade na programação das emissoras públicas.

## Emissoras como canal produtor

Ao reservar aos profissionais a produção dos programas, a participação acontece quando aos cidadãos é dada a oportunidade de tomar parte do conteúdo no papel de convidados dos programas (sendo objeto dos discursos) 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 pode incentivar uma deliberação mediada (Marques e Miola, 2010). É fundamental a preocupação dos produtores em estabelecer critérios de seleção dos participantes, garantindo a pluralidade (Joseph, 2005).

O segundo, no qual 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 retorno 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<sup>3</sup> (Enli, 2008).

Essa participação periférica pode ter fins até mesmo comerciais, como pode ser observado nas próprias emissoras privadas. Na radiodifusão pública, entretanto, ela pode ter fins políticos e culturais. Experiências recentes nesse sentido vêm sendo promovidas, a exemplo do jornalismo participativo, ou programas de entrevistas, como exemplifica a experiência da TV Cultura (Radar Cultura, 2008)<sup>4</sup>. A principal característica da iniciativa citada é a moderação social do *site*. 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”. Já a cobertura participativa, estratégia experimentada em

programas como o *Roda Viva*, tem como característica a exploração de novas linguagens e recursos. O formato compreende a integração das transmissões ao vivo dos programas à transmissão paralela dos bastidores, com a cobertura colaborativa instantânea de usuários de internet a partir de recursos como bate-papo, transmissão de vídeo, compartilhamento de arquivos e fotos e troca de SMS (Rangel, 2008).

## Emissoras como canal provedor

No momento em que foi criado o sistema público de radiodifusão nos EUA, a principal regra foi a proibição de produção direta de programas. O sistema norte-americano é baseado em produção independente, na qual a PBS tem a função de organizar as emissoras locais, selecionando e distribuindo programas (Witherspoon e Kovitz, 2000). A proposta da participação da sociedade nas emissoras a partir da produção direta de programação é relativamente semelhante aos propósitos da organização do sistema citado e, também, ao modo de produção idealizado para a radiodifusão comunitária brasileira (Peruzzo, 2004).

A questão colocada nesse modelo é que a produção audiovisual requer o domínio de técnicas e recursos nem sempre acessíveis a qualquer interessado. O envolvimento das empresas públicas de radiodifusão tem por finalidade, então, mais do que oferecer espaço na grade de programação, facilitar esse empreendimento, atuando como parceira de produções independentes.

A título de ilustração, algumas políticas de Estado podem contribuir para isso, a exemplo do lançamento de editais de coproduções e aquisição de programação independente. É o que vem sendo proposto nos *pitchings* liderados pela Empresa Brasil de Comunicação. A contratação de produtoras independentes ainda é exceção no sistema brasileiro – inclusive nas emissoras comerciais – mas tende a se expandir, especialmente em razão de políticas a exemplo da criação de cotas de programação nacional na mais recente lei da TV por assinatura.

<sup>3</sup> Vide as iniciativas de inserção da BBC na comunicação digital (BBC, 2004).

<sup>4</sup> Diz o *site* do projeto: “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*” (Radar Cultura, 2008).

## 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 é uma forma consolidada de intervenção do público em diversas áreas de prestação de serviços, sejam estes fornecidos por governos, empresas públicas ou empresas privadas (Comparato, 2005).

O ouvidor, seja no setor público, seja no privado, é responsável por gerenciar reclamações, decidir disputas e contribuir para o aperfeiçoamento da organização que monitora. Sua preocupação deve ser a promoção de valores como equidade, justiça, igualdade de oportunidades e respeito, com ênfase àqueles “que são – ou acreditam ser – menos poderosos que outros, em uma determinada situação” (Rowe, 1995).

A criação de ouvidorias nos *media* ainda é uma iniciativa pouco comum (Andi, 2007). A TV Cultura conta com ouvidoria que tem como missão “garantir [...] 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”. Dentre os princípios a serem sustentados pela ouvidoria, a partir da análise do conteúdo televisivo veiculado, encontram-se a relevância para o exercício da cidadania, a cultura, a arte, a educação, o entretenimento e a informação de interesse público, além das qualidades técnicas propriamente ditas (Fundação Padre Anchieta, 2008).

A avaliação do ouvidor Ernesto Rodrigues é esclarecedora a respeito do trabalho e dos seus resultados. Embora a existência da ouvidoria na empresa seja louvável e apesar de a avaliação da programação merecer aprovação geral, a resposta às críticas apresentadas por Rodrigues foi fraca. O ouvidor classificou sua atuação como “clandestina”, dada a pouca atenção dispensada pelos dirigentes da empresa a suas demandas (Rodrigues, 2008).

A ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação, prevista na sua criação, foi instalada com a nomeação de Laurindo Leal Filho para o posto de ouvidor-geral, em 2008. Sua função 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” (Leal Filho, 2008). Segundo Leal Filho (2008), a ouvidoria é um dos mecanismos formais capazes de estabelecer um vínculo orgânico entre o público e a empresa e pode constituir uma fonte de aprendizado e um “instrumento impulsionador de mudanças”.

É importante, ainda, perceber que a atuação da ouvidoria não ultrapassa o âmbito da programação das emissoras. A atividade dos ouvidores está circunscrita ao acompanhamento e à crítica dos programas, assim como o encaminhamento das manifestações do público nesse âmbito. Vê-se que a inserção do público nas instâncias de produção de decisão depende de outras iniciativas – a ser discutida adiante.

## Participação no financiamento

Alguns dos mecanismos de financiamento existentes em vários países pressupõem o envolvimento direto da sociedade no custeio das empresas públicas de radiodifusão. Algumas modalidades transferem aos cidadãos o ônus: a cobrança de taxas de licença e as contribuições espontâneas configuram esse tipo de participação da sociedade, que implica (i) um sentimento de propriedade dos espectadores sobre os veículos/empresas; (ii) a anuência da sociedade em contribuir financeiramente com as empresas públicas de radiodifusão; e (iii) o engajamento dos cidadãos em um projeto de revitalização das emissoras e o contínuo acompanhamento de suas atividades. Longe de apenas onerar os cidadãos, pretende-se estabelecer vínculos estreitos e mais transparentes entre os envolvidos<sup>5</sup>.

## Contribuições compulsórias

A cobrança compulsória de taxas está relacionada diretamente ao fornecimento de um tipo de serviço, no caso, a radiodifusão pública. Dallari (1998) afirma que esse serviço é peculiar, não podendo ser considerado comparável, senão com ressalvas, a outro serviço público

<sup>5</sup> O modelo brasileiro, de dotação via orçamento da União ou dos estados, não configura tais laços, além de apresentar inconvenientes há muito discutidos (Miola e Marques, 2012).

qualquer. Reconhecendo que essas emissoras vêm atuando há décadas e que quem sempre arcou com os custos foram os cidadãos, Dallari deduz que uma cobrança direta traria a garantia de que recursos arrecadados seriam investidos de acordo com sua finalidade. Como explica, a cobrança de taxas está de acordo com os princípios constitucionais brasileiros, que preveem que os serviços executados pelo Estado podem ser efetivamente utilizados pelo contribuinte ou apenas postos a sua disposição. O autor defende que assim seria “possível estabelecer um verdadeiro controle social” e, com a cobrança seletiva, contribuir para a diminuição das desigualdades sociais.

A primeira dificuldade é que, quando há cobrança de um tributo, há que ser garantida a universalidade do acesso, o que não acontece na radiodifusão pública brasileira – há regiões onde não há cobertura de sinal das emissoras públicas. O segundo entrave estaria na resistência quanto à criação de um tributo desse tipo (Dallari, 1998).

## Contribuições espontâneas

A colaboração espontânea do público no financiamento da radiodifusão é bastante difundida nos EUA, onde uma parcela significativa dos recursos que financiam a PBS é originária de doações. Esse sistema não é totalmente estranho ao Brasil, quando se remonta à experiência das rádios clube ou rádios sociedade, que se mantinham financeiramente a partir da colaboração de sócios (Milanez, 2007).

A aposta no engajamento da audiência é explicada na lógica da ação coletiva, segundo a qual “indivíduos contribuem para o fornecimento de um bem público, principalmente em razão de benefícios privados (Olson, 1965 in Kropf e Knack, 2003, p. 188). Para superar a lógica racional individualista, que poderia minar iniciativas desse tipo, autores recomendam a criação de motivações para a doação às emissoras (além do capital simbólico associado à participação), como oferecer incentivos seletivos, a exemplo da distribuição de brindes (Kropf e Knack, 2003, p. 194).

O estudo citado demonstra que as emissoras não devem ser exclusivamente mantidas com doações, pois oferecem ao público o que denomina um bem nãoconcorrencial (o qual pode ser consumido simultaneamente por

muitos indivíduos, sem nenhuma redução dos benefícios médios) e não exclusivo, dada a transmissão aberta. Sob uma lógica racional individualista, não haveria motivações para se contribuir com as emissoras, pois isso não aumentaria 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 a atividade pode se tornar inviável<sup>6</sup>. Em favor dessa estratégia, demonstra-se que algumas variáveis influenciam diretamente nos índices de contribuição voluntária às emissoras de radiodifusão pública, como o nível socioeconômico, as normas cívicas e os incentivos seletivos (tais como a distribuição de brindes) (Kropf e Knack, 2003, p. 194).

## Participação na gestão

Há, por fim, outro tipo de participação da sociedade, que busca produzir resultados na própria definição de políticas para o setor e, no nível das empresas, contribuir na gestão das emissoras. Ao se afirmar que a radiodifusão pública deveria possibilitar encontros entre os espectadores, fala-se em organizações “ligeiramente acopladas”, pontuais, e também em associações de espectadores “muito estruturadas, com diversos fins de análise, crítica e ação diante das outras televisões e diante da indústria audiovisual em geral” (Gómez, 2002, p. 260).

## Controle público da radiodifusão

O controle público da radiodifusão pretende assegurar a justiça e a equidade ou preservar o interesse público (Gomes, 2004), e pode ser delimitado a partir de sua oposição ao controle privado, que teria como objetivo o acúmulo de capital econômico ou capital político. Enquadra-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.

<sup>6</sup> Este é um exemplo clássico do problema da ação coletiva: “a maximização de comportamento de indivíduos leva a resultados desfavoráveis para o grupo” (Kropf e Knack 2003, p. 187).

O pressuposto de um controle público da radiodifusão é que a sociedade tenha papel ativo na tomada de decisão (Scorsim, 2000, p. 172).

Há outras tendências nessa direção. Leal (2002) considera os mecanismos de controle social como instrumentos ideais na aproximação do Estado e da sociedade e também na defesa contra a lógica do mercado. A autora aborda três aspectos: (i) promoção da transparência das ações público-estatais; (ii) incentivo à criação de espaços democráticos de participação cidadã; e (iii) disseminação de conhecimento e informação para o sustento das esferas de discussão e debate. A chave para a construção desse controle público seria 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 para todo o sistema de radiodifusão e “deve ser operado através de órgãos públicos” cujos participantes não tenham vínculos partidários ou interesses empresariais diretos no setor (Leal Filho e Rebouças, 2005, p. 3). Adicionalmente, os autores recomendam a representação da diversidade cultural e a prevenção da “captura do órgão por grupos capazes de controlá-lo segundo interesses particularistas”.

A tentativa brasileira de instituir um órgão com a competência de propor políticas de radiodifusão 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, com uma composição que priorizava a representação de interesses corporativos (Ramos, 2007). O colegiado tem operado de modo intermitente desde então, gerando poucos efeitos sobre a produção de políticas de comunicação.

## Advocacy groups

Em diversos países, mesmo nos que dispõem de instâncias de controle público estabelecidas, há uma significativa atuação de grupos de cidadãos que acompanham a programação das emissoras e exercem pressão sobre as empresas para que estas atendam às expectativas da sociedade (UNESCO, 2005). Esses órgãos pertencem

ao grupo de iniciativas que se costuma designar *advocacy groups* (Leal Filho e Rebouças, 2005, p. 4).

Os *advocacy groups*, ou grupos de interesse, consistem na organização de indivíduos com o objetivo de pressionar os governantes e influenciar as políticas públicas<sup>7</sup>. Identificam-se três principais *advocacy groups* atuantes na radiodifusão nacional: (i) o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC, anteriormente, Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação), que atua desde a Constituinte e participou das discussões sobre a regulamentação da TV a cabo no país; (ii) a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), fundada na década de 1960 e ligada à tendência de direita da Igreja Católica, com atuações na programação das emissoras, combatendo a exibição de conteúdos que ofendam seus princípios; (iii) a organização não governamental TVer, criada em 1997, movida pelo anseio de um grupo diverso em refletir e atuar sobre a qualidade da programação televisiva, levando à criação da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” (Leal Filho e Rebouças, 2005). Outras iniciativas envolvem grupos como a Agência de Notícias dos Direitos da Infância e o Coletivo Intervezes.

A emergência de *advocacy* na radiodifusão contribuiu para a avaliação de Joseph (2005) de que há um consenso mínimo em todo o mundo a respeito da importância do diálogo construtivo entre cidadão e emissoras. Ao mesmo tempo, afirma o autor, apenas grupos de cidadãos organizados e motivados podem estabelecer tal diálogo, especialmente quando se considera os recursos disponíveis às empresas privadas ou estatais de comunicação e os recursos de que dispõem os cidadãos comuns.

Joseph argumenta que, para que esses *advocacy groups* mantenham sua integridade e não se tornem canais para reivindicações de cunho privado e tampouco adquiram o caráter de árbitros nas questões específicas das emissoras, as empresas devem ser encorajadas a estabelecer meios claros através dos quais o público possa registrar, e ter levadas em conta, suas manifestações. É improvável, entretanto, que as emissoras se movam por conta própria em direção à criação de tais instâncias. Motivos para tanto incluem a resistência dos profissionais em serem objeto de avaliação, a carência de tempo e recursos para conduzir atividades que não apresentem retorno imediato e o cultivo de uma possível relação populista ou politicamente motivada por parte dos agentes estatais (Joseph, 2005, p. 29).

<sup>7</sup> Embora a associação do termo à ideia pejorativa de *lobbies* (ANDI, 2007), a acepção aqui empregada não carrega valorização.

Há, ainda, outra dificuldade para o crescimento da atuação dos *advocacy groups* de radiodifusão – a falta de engajamento e passividade dos cidadãos ante a comunicação social (Leal Filho e Rebouças, 2005).

## Audiências públicas

As audiências públicas compõem, juntamente com outros mecanismos de auscultação, um conjunto de instrumentos constitucionais que têm como característica o estabelecimento de um diálogo entre o Estado e os cidadãos concernidos pelas políticas públicas, com o objetivo de 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 no debate. É importante mencionar que os argumentos trocados nas audiências públicas 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.

A Agência Nacional de Telecomunicações, como as demais agências reguladoras, dispõe de mecanismos de participação da sociedade em esferas consultivas. A avaliação da efetividade dessa participação é questionada, pois, embora haja a presença de cidadãos, 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, há carência de elementos que caracterizem os mecanismos utilizados pela ANATEL como debates públicos, já que há pouco espaço para as discussões dos comentários apresentados pelos participantes (Leal, 2002, p. 12).

## Conselhos de emissoras

A sociedade civil também pode tomar parte nas esferas discursivas que visam contribuir na definição de determinadas políticas a partir outras instâncias, a exemplo dos conselhos gestores. Esses conselhos se diferenciam em alguns aspectos daquelas experiências até aqui analisadas: são permanentes; apoiam-se em estratégias discursivas;

fazem parte da estrutura das empresas públicas de radiodifusão; e pretendem reunir agentes do Estado e representantes da sociedade selecionados de forma específica (Miola, 2009). Nas palavras do FNDC, “a esta instância deliberativa caberiam tarefas maiores, como: a implementação institucional e experimentação das perspectivas de atuação e formulação e execução de diretrizes gerais e orientação para programação” (I Fórum Nacional de TVs Públicas, 2007, p. 84).

Os conselhos são compostos, na tradição internacional, por membros nãoorganizados que se encontram periodicamente com o objetivo de orientar a administração das empresas ou influir na elaboração de políticas públicas. Eles são importantes nas organizações sem fins lucrativos, já que são estabelecidos frequentemente por aqueles que provêm seu financiamento: “Presume-se que os órgãos consultivos devam proporcionar um controle público em troca das verbas públicas” (Pearce e Rosener, 1985, p. 36).

Supõe-se que os membros dos conselhos representem os interesses da comunidade, mas 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).

Essa configuração dos conselhos, entretanto, é questionada por alguns pesquisadores, seja pelos métodos de seleção de seus participantes, seja pela possibilidade de legitimar em instâncias que deveriam ser fiscalizadas. Finalmente, os membros dos conselhos e os representantes do governo frequentemente discordam dos objetivos da participação:

*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 (Pearce e Rosener, 1985, p. 39).*

Mas daí também se obtêm alguns resultados positivos, a exemplo da possibilidade de se aumentar a aceitação e a compreensão quanto a certas decisões (Pearce e Rosener, 1985, p. 39), ou a ampliação da *accountability* das empresas e de seus gestores (Miola, 2009).

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 vários países (Leal Filho, 1997, p. 20). O autor destaca que os métodos de seleção dos participantes têm fundamental importância na análise dessas experiências. Do ponto de vista aqui sustentado, esse é apenas um dos aspectos relevantes para se considerar a forma de atuação e a eficácia dos conselhos gestores na radiodifusão pública (Miola, 2009).

Os conselhos de emissoras, instituídos em diversos países, têm referência em algumas empresas brasileiras, tais como a Fundação Padre Anchieta, a Fundação Cultural Piratini e, mais recentemente, a Empresa Brasil de Comunicação.

## Conclusão

Conforme se pode observar, existem diferentes modalidades de interação entre a esfera civil e os veículos públicos de radiodifusão. Algumas formas de participação pressupõem uma intervenção periférica. 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, a ponto de prever, no caso dos conselhos, uma intervenção na própria gestão das empresas públicas de radiodifusão – mecanismos mais efetivos de *input* da esfera civil.

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 (i) 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 (ii) no financiamento, que, majoritariamente fornecido pela sociedade de forma compulsória ou espontânea, tende a liberar as emissoras de sua dependência dos governos. Por fim, (iii) a intervenção da sociedade na gestão das emissoras públicas está intimamente ligada às ideias 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.

A viabilização dessas condições enfrenta resistências, de um lado, da esfera política e burocrática, que não está habituada a ter suas decisões questionadas pela sociedade e, de outro, da própria esfera da cidadania, que não vê a si própria como legítima *stakeholder* do serviço público de radiodifusão. Pressões em direção contrária partem, ainda, do próprio sistema midiático comercial, à medida que vê no fortalecimento das emissoras de caráter não comercial uma ameaça à sua primazia.

Tais dificuldades não devem inviabilizar propostas dessa natureza, uma vez que se percebe, no atual contexto, uma tendência de fortalecimento das esferas participativas nos mais diversos setores de atuação do Estado. A popularização de plataformas tecnológicas que tornam mais fácil e barata a produção de conteúdos tende a incluir novos públicos até mesmo nas emissoras comerciais – embora a tendência seja dar preferência a um tipo de interação que se limita aos contatos mais elementares que meramente complementaram telefonemas e cartas como envio de vídeos por celular, *e-mails*, *tweets*, enquetes, etc., nos quais a ação do público possui, no máximo, um caráter reativo.

Do ponto de vista político-institucional, a consolidação da TV Brasil, e seus mecanismos participativos, pode revitalizar iniciativas já existentes (como as ouvidorias e os conselhos), mas com pouca expressão junto à audiência.

Reivindica-se, enfim, a ampliação do debate acadêmico sobre a radiodifusão pública, com a introdução da crítica aos postulados de que a radiodifusão seria *automaticamente* pública, enquanto serviço prestado pelo Estado, ou enquanto utente de um recurso público (o espectro eletromagnético). A vantagem de se nutrir tal perspectiva seria o cultivo de uma relação diferente (ainda incipiente no contexto nacional) entre as emissoras e a sociedade – uma relação na qual haja *accountability* por parte das empresas e mútua responsabilização.

## Referências

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). 2007. *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Brasília, Agência de Notícias dos Direitos da Criança. (mimeo).
- BBC TRUST. 2007. *Annual Report and Accounts 2006/2007: The BBC Trust's review and assessment*. London, BBC, 52 p.

- BBC. 2004. Building Public Value: Renewing the BBC for a Digital World. London, BBC. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/foi/docs/bbc\\_constitution/bbc\\_royal\\_charter\\_and\\_agreement/Building\\_Public\\_Value.pdf](http://www.bbc.co.uk/foi/docs/bbc_constitution/bbc_royal_charter_and_agreement/Building_Public_Value.pdf). Acesso em: 31/10/2008.
- COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (org.). 2004. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, 368 p.
- COMPARATO, B.K. 2005. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 262 p.
- DALLARI, A.A. 1998. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. *Revista de Informação Legislativa*, **35**(138):113-125.
- ENLI, G.S. 2008. Redefining Public Service Broadcasting: Multi-Platform Participation. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, **14**(1):105-120. <http://dx.doi.org/10.1177/1354856507084422>
- FRITTS, E.O. 1988. Broadcasters and the Public Interest. In: J.T. POWEL; W. GAIR (eds.), *Public Interest and the Business of Broadcasting: The Broadcast Industry Looks at Itself*. Connecticut, Quorum Books, p. 53-57.
- FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA. 2008. Ombudsman da Cultura: Princípios do Ombudsman. São Paulo, Fundação Padre Anchieta. Disponível em: <http://www.tvcultura.com.br/ombudsman/>. Acesso em: 26/10/2008.
- GOMES, W. 2004. *Transformações da Política na era da comunicação de massa*. São Paulo, Paulus, 451 p.
- GÓMEZ, G.O. 2002. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: O. RINCÓN(org.), *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 41-79.
- GUTIERREZ, M. 1992. *Los Falsos Dilemas de Nuestra Televisión: Una mirada tras la pantalla*. Bogotá, Cerec, 230 p.
- I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. 2007. Relatórios dos grupos temáticos de trabalho. Brasília, Ministério da Cultura, p. 25-32. (Caderno de debates – vol. 2).
- JAMBEIRO, O. 2002. *A TV no Brasil do século XX*. Edufba, Salvador, 206 p.
- JOSEPH, A. 2005. Media Matter Citizens Care: The who, what, when, where, why, how, and butts of citizens' engagement with the media. Paris, Unesco, 37 p. (Advocacy Brochure on Citizens and the Media).
- KATZ, E.; WEDELL, G. 1977. *Broadcasting in The Third World: Promise and Performance*. Cambridge, Harvard University Press, 305 p. <http://dx.doi.org/10.4159/harvard.9780674494152>
- KROPF, M.; KNACK, S. 2003. Viewers Like You: Community Norms and Contributions to Public Broadcasting. *Political Research Quarterly*, **56**(2):187-197. <http://dx.doi.org/10.2307/3219897>
- LEAL FILHO, L. 1997. *A melhor TV do mundo: O modelo britânico de televisão*. São Paulo, Summus, 107 p.
- LEAL FILHO, L. 2008. Carta do Ouvidor: Ouvidoria-Geral da EBC, uma porta que se abre ao público. Radiobrás, Ouvidoria. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/estatico/ouvidoria.htm>. Acesso em: 27/10/2008.
- LEAL FILHO, L; REBOUÇAS, E. 2005. 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: Colóquio Brasil-Estados Unidos em Ciências da Comunicação, II, Rio de Janeiro, 2005. *Anais...* Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/134096901249711978626235780116973546036.pdf>. Acesso em: 30/03/2015.
- LEAL, S. 2002. 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: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, XXV, Salvador, 2002. *Anais...* Disponível em: [http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/congresso2002\\_anais/2002\\_NP10SAYONARA.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/congresso2002_anais/2002_NP10SAYONARA.pdf). Acesso em: 30/03/2015.
- MARQUES, F.P.J.A. 2008. *Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação cívica na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. Salvador, BA. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, 499 p.
- MARQUES, F.P.J.A.; MIOLA, E. 2010. Deliberação Mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. *Estudos em Comunicação*, **7**(1):1-28.
- MARTÍN-BARBERO, J. 2002. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: O. RINCÓN (org.), *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 41-79.
- MARTÍN-BARBERO, J.; REY, G.; RINCÓN, O. 2000. Televisión Pública, Cultural, de Calidad. *Revista Gaceta*, **47**(2):50-61.
- MILANEZ, L. (org.). 2007. *Rádio MEC: Herança de um sonho*. Rio de Janeiro, Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (ACERP), 236 p.
- MIOLA, E. 2009. Produção negociada de políticas de radiodifusão pública: A participação da sociedade no Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. *InTexto*, **21**(2):119-138.
- MIOLA, E.; MARQUES, F.P.J.A. 2012. Onde está a melhor TV do mundo? Radiodifusão pública a serviço da cidadania. In: B. DORNELLES; C. GERBASE (org.), *Papel e película queimam depressa: como o cinema e o jornalismo impresso tentam escapar da fogueira midiática do novo século*. Porto Alegre, EDIPUCRS, p. 202-219.
- PEARCE, J.L.; ROSENER, J. 1985. Advisory Board Performance: Managing Ambiguity and Limited Commitment in Public Television. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **14**:36-47. <http://dx.doi.org/10.1177/089976408501400405>
- PERUZZO, C.M.K. 2004. TV Comunitária no Brasil: Histórico e Participação Popular na Gestão e na Programação. In:

- Congresso Brasileiro da Comunicação, XXVII, Porto Alegre, 2004. *Anais...* Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/94571464366380554943183365277298249025.pdf>. Acesso em: 30/03/2015.
- POWEL, J.T.; GAIR, W. (eds.). 1988. *Public Interest and the Business of Broadcasting: The broadcast industry looks at itself*. Connecticut, Quorum Books, 193 p.
- RABOY, M. 1993. *Towards a New Ethical Environment for Public Service Broadcasting*. In: *Studies of Broadcasting: An International Annual of Broadcasting Science*. Tokyo, Theoretical Research Center/NHK Broadcasting Culture Research Institute, p. 7-35.
- RADAR CULTURA. 2008. Como Funciona?. São Paulo, Fundação Padre Anchieta. Disponível em: <http://www.radarcultura.com.br/como-funciona>. Acesso em: 27/10/2008.
- RAMOS, M.C. 2007. Sobre a Importância de Repensar e Renovar a Ideia de Sociedade Civil. In: M.C. RAMOS; S. SANTOS (org.), *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, Paulus, p. 19-48.
- RANGEL, L. 2008. O que é a cobertura participativa? Radar Cultura. São Paulo, Fundação Padre Anchieta. Disponível em: <http://www.radarcultura.com.br/node/26835>. Acesso em: 27/10/2008.
- RICHERI, G. 1994. *La Transición de la televisión: Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Barcelona, Bosch Comunicación, 271 p.
- RODRIGUES, E. 2008. Um copo meio cheio ou meio vazio? (Seis meses de ombudsman), 14/10/2008. Ombudsman da Cultura. São Paulo, Fundação Padre Anchieta. Disponível em: <http://www.memoriaoral.com.br/ombudsman/index.php?date=t20081014>. Acesso em: 26/10/2008.
- ROWE, M.P. 1995. Options, Functions and Skills: What an organizational ombudsperson might want to know. *Negotiation Journal*, **11**(2):103-114. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1571-9979.1995.tb00051.x>
- SANTOS, S.; SILVEIRA, E. 2007. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: M.C. RAMOS; S. SANTOS (org.), *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, Paulus, p. 49-82.
- SCORSIM, E.M. 2000. O Controle dos Serviços Públicos de Radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, **34**:161-175.
- SCORSIM, E.M. 2008. Delimitação conceitual das TVs estatal, pública e privada. Observatório da Imprensa, 4 fev. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/154327/tv-privada-nao-pode-funcionar-sob-concessao-de-servico-publico>. Acesso em: 06/11/2008.
- SOARES, E. 2002. A audiência pública no processo administrativo. *Jus Navigandi*, **6**(58). Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>. Acesso em: 30/10/2008.
- UNESCO. 2005. *Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 143 p.
- WITHERSPOON, J.; KOVITZ, R. 2000. Tribal Memories. In: S. BEHRENS (ed.), *A History of Public Broadcasting*. Washington, Current Publishing Committee, cap. 1-8.

Submetido: 18/06/2014

Aceito: 22/12/2014