

A PARTICIPAÇÃO COMO FATOR DE PUBLICIDADE NA RADIODIFUSÃO: como e porque pensar o envolvimento da sociedade nas emissoras públicas¹

THE PUBLICNESS OF PUBLIC BROADCASTING THROUGH PARTICIPATION: how and why to discuss social engagement in public broadcasting

Edna Miola²

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 administração 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 broadcasting. Participation. Public interest.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Cidadania do XXIII Encontro Anual da COMPÓS, na Universidade Federal do Pará, Belém, de 27 a 30 de maio de 2014.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFS. Doutora em Comunicação Social (UFMG), Mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA) e Bacharel em Comunicação Social/Publicidade e Propaganda (UFRGS). E-mail: ednamiola@gmail.com.

1. Do caráter público da Radiodifusão

Nos últimos anos, o debate em torno da radiodifusão pública ultrapassou os limites das instituições acadêmicas e especializadas para se tornar parte da agenda política e, especialmente, da esfera pública. A tematização das políticas para o setor contribuiu para que se questionasse a natureza do serviço oferecido pelas empresas geridas pelo Estado. Do ponto de vista epistemológico, considera-se que há também a necessidade de se repensar os modelos explicativos e normativos que vêm discutir 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 radiodifusão dos demais 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 naquilo que cada modelo define como *interesse público*. Na versão em que o Estado atua como provedor, reside uma definição do conceito a partir, 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 limitada de manter dispositivos regulatórios³, tipicamente democrático-liberal (FRITTS, 1988; JAMBEIRO, 2002; SANTOS e SILVEIRA, 2007; SCORSIM, 2008; POWEL e GAIR, 1988).

A dificuldade em avaliar normativamente a radiodifusão pública brasileira sempre foi determinada pelo modo como elementos foram combinados compondo 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, por um lado, instrumentalizada

³ Na realidade, os mecanismos regulatórios estão presentes em ambos os modelos.

pela esfera política, no proselitismo dos governos e, por outro lado, tornada atividade estritamente comercial, por empresas privadas.

A proposta deste trabalho é ultrapassar a identificação do sistema de radiodifusão brasileiro no hiato entre os modelos de *public service* e de concessão e de busca de um conceito aplicável de interesse público. Propõe-se aqui uma forma alternativa de interpretar o contexto local e, mais importante, uma nova agenda de pesquisa. 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 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.

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

2 A participação como fator de publicidade na radiodifusão

Sendo os meios de comunicação 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 emissoras de rádio e televisão e a sociedade parece ser a principal forma de preservar a função democrática da radiodifusão. A demanda por essa aproximação está ganhando força no Brasil e também em outros países (I FÓRUM..., 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 da sociedade são tornadas públicas, torna-se legítima a reivindicação de que se garanta 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; BARBERO, 2002).

A proposta de 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 interferência na produção, na tomada de decisão e no planejamento; e *autogestão*, atuando na formulação de políticas em âmbito local e nacional. Essas dimensões estariam associadas àquelas circunstâncias em que os mecanismos de representação são considerados ineficazes ou insuficientes para assegurar a democratização dos meios.

Raboy (1993) elabora um esquema que explora os aspectos complexos de interação entre diferentes atividades associadas à radiodifusão, de forma a esmiuçar 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. A participação varia em cada esfera de acordo com as demandas dos processos e de mecanismos adequados ora à produção da decisão, ora à fiscalização da programação. 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 Raboy, é o ponto de partida desse processo de democratização do setor.

Mas 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 engajamento. 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).

Uma vez que se demonstra a importância atribuída à participação na radiodifusão pública e o modo como essa participação é apresentada pelos pesquisadores sob várias dimensões, cabe sistematizar os possíveis formatos participativos para o setor. 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 estabelecer elementos mínimos a caracterizarem uma emissora pública. Ao problematizar essa alcunha, 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 estabelecidas então (programação, financiamento e controle administrativo) servem para orientar a discussão da participação no presente estudo.

2.1 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 qualidade⁴. Exploram-se, a seguir, algumas das possíveis manifestações da participação da sociedade na programação da radiodifusão pública.

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 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 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

⁴ Com ressalva às iniciativas de inserção da BBC na comunicação digital, referência para o campo público da comunicação (BBC, 2004, p.5).

redes digitais de comunicação, tem recebido os principais investimentos das empresas de radiodifusão (ENLI, 2008).

Essa participação periférica pode ter fins até mesmo comerciais, visto que é amplamente utilizado como estratégico nas emissoras privadas. Na radiodifusão pública, entretanto, ela pode ter fins políticos e culturais. Experiências recentes nesse sentido vem sendo promovidas, a exemplo do jornalismo participativo, ou programas de entrevistas, como exemplifica a experiência da TV Cultura (RADAR..., 2008)⁵. 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” (idem). O formato compreende a integração das transmissões ao vivo dos programas à transmissão paralela dos bastidores, com a cobertura colaborativa instantânea de internautas a partir de recursos como bate-papo, transmissão de vídeo, compartilhamento de arquivos e fotos e troca de SMSs (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 onde 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 neste 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.

⁵ 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..., 2008).

Certas políticas de Estado têm caminhado nessa direção, com o lançamento de editais de co-produções 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.

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, mas que, no Brasil, se estabeleceu tardiamente (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, p.158). 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..., 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 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” (RADIOBRÁS, 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 está circunscrita ao acompanhamento e 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 discutir adiante.

2.2 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 um sentimento de propriedade dos espectadores sobre os veículos/empresas; a anuência da sociedade em contribuir financeiramente com as empresas públicas de radiodifusão; e 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 envolvidos⁶.

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 qualquer. Reconhecendo que essas emissoras vêm atuando há décadas e quem sempre arcou

⁶ 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).

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 a 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 *apud* 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).

2.3 Participação na administração

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 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” (GÓMEZ, 2004, p.260).

Controle público

O controle público da radiodifusão pretende assegurar a justiça e a equidade. Seria o oposto do controle privado – aquele no qual o capital privado ou os interesses político-partidários se sobrepõem ao interesse público. 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 nesta direção. Leal (2002) considera os mecanismos de controle social como instrumentos ideais na aproximação do Estado e da sociedade e também para na defesa contra a lógica do mercado. A autora aborda três aspectos: promoção da transparência das ações público-estatais; incentivo à criação de espaços democráticos de participação cidadã; e 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” (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, recomenda-se a representação da diversidade cultural e a manutenção de mecanismos que impeçam “a captura do órgão por grupos capazes de controlá-lo segundo interesses particularistas” (idem).

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, porém, com uma composição que priorizava a representação de interesses corporativos (RAMOS, 2007), e, apesar de ter reunido personalidades notáveis e ter realizado debates inéditos sobre a comunicação social brasileira, funcionou precariamente até 2006, quando interrompeu suas atividades.

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 estas que atendam às expectativas da sociedade (UNESCO, 2005). Esses órgãos pertencem ao grupo de iniciativas que se costuma designar *advocacy groups* (LEAL FILHO; REBOUÇAS, 2005, p.4).

Os *advocacy groups*, ou grupos de interesses, consistem na organização de indivíduos com o objetivo de pressionar os governantes para influenciar as políticas públicas⁷. Identificam-se três principais grupos atuantes na radiodifusão nacional: o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, que atua desde a Constituinte e participou das discussões sobre a regulamentação da TV a cabo no país; a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, 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; a organização não-governamental TVer, criada em 1997, movida pelo anseio de um grupo diverso de refletir e atuar sobre a qualidade da programação televisiva, levando à criação da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” (LEAL FILHO; 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 contribui 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.

Leva-se em conta, ainda, uma 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

⁷ Embora a associação do termo à idéia pejorativa de *lobbies* (ANDI, 2007), a acepção aqui empregada não carrega valoração.

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 (idem).

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. Estes conselhos se diferenciam em alguns aspectos daquelas experiências até aqui analisadas: são permanentes; apóiam-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..., 2007, p.84).

Os conselhos são importantes nas organizações sem fins lucrativos, já que são estabelecidos freqüentemente 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 legitimarem instâncias que deveriam ser fiscalizadas. Finalmente, os membros dos conselhos e os representantes do governo, freqüentemente, 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 obtém alguns resultados positivos, a exemplo da possibilidade de se aumentar a aceitação e compreensão quanto a certas decisões (PEARCE e ROSENER, 1985, p.39), ou a ampliação da *accountability* das empresas e de seus gestores (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.

3 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.

Este trabalho discutiu 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, (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 de 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 mediático comercial, à medida que vê no fortalecimento das emissoras de caráter não-comercial uma ameaça a sua primazia.

Tais dificuldades não devem inviabilizar tais propostas, 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 com o envio de vídeos por celular, emails, *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 mecanismos já existentes (como as ouvidorias e os conselhos), mas com pouca expressão junto à audiência.

Reivindica-se, então, que o campo acadêmico assumira seu lugar nesse debate e admita uma alternativa ao postulado de que a radiodifusão seria *automaticamente* pública, enquanto serviço prestado pelo Estado. 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

- ANDI. **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília, Agência de Notícias dos Direitos da Criança, fevereiro, 2007.
- BARBERO, J.M. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002, p.41-79.
- BBC. Building **Public Value**. Renewing the BBC for a Digital World. London, BBC, 2004. 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.
- COMPARATO, B.K. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- DALLARI, A.A. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a.35, n.138, abr/jun 1998. p.113-125.
- ENLI, Gunn Sara. Redefining Public Service Broadcasting: Multi-Platform Participation. **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, v.14, n.1, 2008. p.105-120.
- FRITTS, E.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.
- FUNDAÇÃO Padre Anchieta. **Ombudsman da Cultura: Princípios do Ombudsman**. São Paulo, Fundação Padre Anchieta, 2008. Disponível em: <<http://www.tvcultura.com.br/ombudsman/>>. Acesso em 26/10/2008.
- GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo, Paulus, 2008, p.117-162.
- GÓMEZ, G.O. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: RINCÓN, O. (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002. p.41-79.
- GUTIERREZ, M. **Los Falsos Dilemas de Nuestra Televisión: Una mirada tras la pantalla**. Bogotá, Cerec, 1992.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. **Relatórios dos grupos temáticos de trabalho**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Edufba, Salvador, 2002.
- JOSEPH, A. Media Matter Citizens Care: The who, what, when, where, why, how, and butts of citizens' engagement with the media. **Advocacy Brochure on Citizens and the Media**, 2005.
- KATZ, E.; WEDELL, G. **Broadcasting in The Third World: Promise and Performance**. Cambridge, Harvard University Press, 1977.
- KROPF, M.; KNACK, S. Viewers Like You: Community Norms and Contributions to Public Broadcasting. **Political Research Quarterly**, n.56, 2003. p.187-197.
- LEAL FILHO, L. Carta do Ouvidor: Ouvidoria-Geral da EBC, uma porta que se abre ao público. **RADIOBRÁS. Ouvidoria**. 2008. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br/estatico/ouvidoria.htm>>. Acesso em 27/10/2008.
- LEAL FILHO, L; REBOUÇAS, E. 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. **II Colóquio Brasil-Estados Unidos em Ciências da Comunicação**. Intercom, Rio de Janeiro, 2005.
- LEAL, S. 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. **XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Intercom, Salvador, 1 a 5 Set 2002.
- MARQUES, F.P.J.A.; MIOLA, E. Deliberação Mediada: Uma tipologia das funções dos *media* para a formação do debate público. **Estudos em Comunicação**, v.7, 2010, p.1-28.

MARQUES, F.P.J.A. **Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, 2008.

MILANEZ, L. (org.). **Rádio MEC: Herança de um sonho.** Rio de Janeiro, Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto - ACERP, 2007.

MIOLA, E. Produção negociada de políticas de radiodifusão pública: A participação da sociedade no Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. **InTexto** (UFRGS. Online), v.2, p.119-138, 2009.

MIOLA, E.; MARQUES, F.P.J.A. Onde está a melhor TV do mundo? Radiodifusão pública a serviço da cidadania. In: DORNELLES, B.; GERBASE, C. (Org.). **Papel e película queimam depressa: como o cinema e o jornalismo impresso tentam escapar da fogueira midiática do novo século.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. p.202-219.

PEARCE, J.L.; ROSENER, J. Advisory Board Performance: Managing Ambiguity and Limited Commitment in Public Television. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, n.14, 1985. p.36-47.

PERUZZO, C.M.K. TV Comunitária no Brasil: Histórico e Participação Popular na Gestão e na Programação. XXVII Congresso Brasileiro da Comunicação, Intercom, Porto Alegre, 30 ago a 3 set 2004.

POWEL, J.T.; GAIR, W. (eds.). **Public Interest and the Business of Broadcasting: The broadcast industry looks at itself.** Connecticut, Quorum Books, 1988.

RABOY, M. Towards a New Ethical Environment for Public Service Broadcasting. **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. Disponível em:<<http://www.radarcultura.com.br/como-funciona>>. Acesso em 27/10/2008.

RAMOS, M.C. Sobre a Importância de Repensar e Renovar a Idéia de Sociedade Civil. In: RAMOS, M.C.; SANTOS, S. (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas.** São Paulo: Paulus, 2007. p.19-48.

RANGEL, L. O que é a cobertura participativa? **Radar Cultura.** Fundação Padre Anchieta, São Paulo, 2008. Disponível em:<<http://www.radarcultura.com.br/node/26835>>. Acesso em 27/10/2008.

REY, G. O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contexto. In: RINCÓN, O. (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão.** Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p.41-79.

RICHERI, G. **La Transición de la televisión: Análisis del audiovisual como empresa de comunicación.** Barcelona, Bosch Comunicación, 1994.

RINCÓN, O. A televisão: o mais importante, do menos importante. In: RINCÓN, O. (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão.** São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002, p.13-39.

RODRIGUES, E. Um copo meio cheio ou meio vazio? (Seis meses de ombudsman), 14/10/2008. FUNDAÇÃO Padre Anchieta. **Ombudsman da Cultura.** São Paulo, 2008. Disponível em:<<http://www.memoriaoral.com.br/ombudsman/index.php?date=t20081014>>. Acesso em 26/10/2008.

ROWE, M.P. Options, Functions and Skills: What an organizational ombudsperson might want to know. **Negotiation Journal**, v.11, n.2, 1995. p.103-114.

SANTOS, S.; SILVEIRA, E. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, M.C.; SANTOS, S. (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas.** São Paulo, Paulus, 2007. p.49-82.

SCORSIM, E.M. Delimitação conceitual das TVs estatal, pública e privada. **Observatório da Imprensa**, 04/02/2008. Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/154327/tv-privada-nao-pode-funcionar-sob-concessao-de-servico-publico>>. Acesso em 06/11/2008.

SCORSIM, E.M. O Controle dos Serviços Públicos de Radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v.34, 2000. p.161-175.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n.58, ago 2002. Disponível em:<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em 30/10/2008.

UNESCO. **Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook**. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005. 143 p., p.1-28

WITHERSPOON, J.; KOVITZ, R. Tribal Memories. In: BEHRENS (ed.). **A History of Public Broadcasting**. Current Publishing Committee, Washington, 2000.