

# A participação como compromisso organizacional na TV pública<sup>a</sup>

## *Participation as an organizational commitment in public service TV*

DANIELE FERREIRA SERIDÓRIO<sup>b</sup>

TU Dortmund, Erich Brost Institut. Alemanha

DANILO ROTHBERG<sup>c</sup>

Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Bauru – SP, Brasil

OCTAVIO PENNA PIERANTI<sup>d</sup>

Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia. Bauru – SP, Brasil

### RESUMO

A sustentabilidade das emissoras mantidas pelo poder público permanece incerta. Uma das formas de a sociedade intervir nesse cenário advém dos mecanismos de participação nas instâncias de gestão e produção editorial, o que poderia fortalecê-las ao ampliar a visibilidade de sua relevância para a cidadania e o atendimento do direito à comunicação e à informação. Este artigo verificou, por meio de análise documental, se a participação pública como princípio e prática foi ou não incorporada por emissoras públicas brasileiras como compromisso organizacional. Os resultados indicam escassa aderência à participação: somente quatro entre 23 emissoras efetivam-na institucionalmente, e ainda apenas de maneira parcial.

**Palavras-chave:** Participação, televisão pública, políticas de comunicação

### ABSTRACT

The sustainability of public-owned broadcasters remains uncertain. One of the ways in which society intervenes in this scenario comes from mechanisms of participation in the management and editorial production levels, which can strengthen them by increasing the visibility of their relevance for citizenship and the fulfillment of the right to communication and information. This paper verified, through document analysis, whether public participation as a principle and practice was or was not incorporated by Brazilian public broadcasters as an organizational commitment. The results indicate the lack of adherence to participation: only four in 23 stations apply it institutionally, and yet just partially.

**Keywords:** Participation, public television, communication policies

<sup>a</sup> Este artigo inclui aspectos de pesquisa de doutorado com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – Processo nº 2017/12913-1 –, realizada pela primeira autora, com orientação do segundo autor, e defendida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Unesp). O segundo autor agradece o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001, Processo nº 88887.371422/2019-00, Programa Probral – e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Processo nº 305689/2019-3. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores.

<sup>b</sup> Doutora e mestre em Comunicação pela Unesp. Realiza estágio pós-doutoral no Erich Brost Institut, financiado pelo programa Probral (Capes/DAAD). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6374-5769>. E-mail: [seridorio@gmail.com](mailto:seridorio@gmail.com)

<sup>c</sup> Livre-docente em Sociologia da Comunicação, mestre em Comunicação e doutor em Sociologia pela Unesp. Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3103-8154>. E-mail: [daniilo.rothberg@unesp.br](mailto:daniilo.rothberg@unesp.br)

<sup>d</sup> Doutor em Administração e mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com pós-doutorado em comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É autor/organizador de dez livros. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2719-2431>. E-mail: [octavio.pieranti@gmail.com](mailto:octavio.pieranti@gmail.com)

A ARQUITETURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRA é caracterizada por arranjos peculiares em várias esferas, incluindo o sistema público de radiodifusão. O artigo 223 da Constituição Federal de 1988 prevê a complementaridade entre os sistemas público, estatal e comercial, mas a comunicação pública se ressentida da ausência de regulamentação para efetividade do princípio constitucional, aspecto, como se verá, razoavelmente explorado pela literatura especializada.

Nesse cenário, a TV Brasil, operada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), coexiste com emissoras vinculadas a governos estaduais e municipais, instituições de ensino superior e fundações de direito privado, entre outras configurações institucionais possíveis no que tange à prestação do serviço de radiodifusão educativa. Uma das fragilidades que todas tendem a ter em comum é a incerteza sobre sua própria sustentabilidade, que poderia estar ancorada inclusive em formas de participação pública e controle social em sua operação – dimensão ainda pouco estudada pela literatura.

Este artigo oferece uma contribuição para a compreensão desse contexto ao apresentar resultados de nosso estudo, que rastreou, por meio de análise documental, as evidências da participação como compromisso organizacional nas emissoras vinculadas a governos estaduais e universidades federais, que podem ser consideradas integrantes do sistema público de radiodifusão. As unidades de análise são documentos de diretrizes editoriais e organizacionais da TV Brasil e das 22 emissoras estaduais em funcionamento. O objetivo foi investigar a possível amplitude dos formatos de participação social em vigor no Brasil.

Este artigo está dividido em quatro seções. A primeira caracteriza aspectos pertinentes do contexto de desenvolvimento das políticas públicas para o setor de radiodifusão no Brasil e a concepção de participação. A segunda descreve a metodologia do estudo. A terceira apresenta e discute os resultados. Por fim, as considerações finais sintetizam as contribuições do artigo.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RADIOFUSÃO**

Como parte do que se pode referenciar doutrinariamente como comunicação pública, a radiodifusão, do ponto de vista teórico, pressupõe a existência de participação social em instâncias diversas de produção e gestão, incluindo níveis organizacionais e de representação no processo de elaboração de políticas públicas para o setor, ao menos segundo o contexto de sua conceituação na esteira da redemocratização após 1985 (Brandão, 2012; Duarte, 2011; Lima, 2015; Matos, 2009, 2012).

Frise-se, de início, que a existência de instâncias de participação social vinculadas a emissoras públicas é prática corrente em diversos países.

Conselhos, por exemplo, podem estar previstos em lei ou em regulamentos, que, por sua vez, podem nominar as entidades que os comporão ou prever um rito público de escolha de seus membros. As competências dessas instâncias, em regra, envolvem o acompanhamento da programação para se ter certeza de que ela se coaduna com os princípios aplicáveis às emissoras. A essa forma de participação, no contexto internacional, se somam outras, como audiências e consultas públicas; obrigatoriedade de publicação de relatórios para monitoramento externo; e criação de entidades não estatais de fiscalização (Jakubowicz, 1998; Peranic, 2006; Pieranti, 2018; Spassov, 2010).

No Brasil, no percurso da redemocratização, a elaboração de uma nova Constituição Federal foi tida por muitas entidades da sociedade civil como oportunidade para reduzir a concentração econômica na radiodifusão e reverter a primazia do que viria a ser chamado pelo próprio texto constitucional de sistema privado de radiodifusão (Bolaño, 2007; Herz, 1991; Lima, 2015). Defendia-se democratizar as comunicações, o que passaria pela avaliação dos critérios de outorgas de radiodifusão, que poderiam incluir determinações sobre a criação e a manutenção de instâncias de participação social na gestão das emissoras.

Não obstante, embates no Congresso Nacional legaram um modelo decorrente da falta de consenso na subcomissão responsável pelo tema (Bigliuzzi, 2007). Como se argumenta nesta seção, a Constituição Federal reuniu dispositivos importantes para uma transformação da radiodifusão, porém essas mesmas previsões tiveram efeito limitado. Por um lado, foi reconhecida a complementaridade entre três sistemas de radiodifusão – público, privado e estatal; foi vedada a existência de monopólios e oligopólios no setor; e foi incluído um novo ator – o próprio Congresso Nacional – na apreciação de outorgas. Por outro, o estabelecimento de um rito dificultador de cassações e a falta de regulamentação desses temas ajudaram a preservar, na prática, o modelo de outorgas então existente. Trata-se de um formato iniciado ainda na década de 1930 e consolidado na de 1960, quando foram estabelecidos requisitos técnicos objetivos, que, no entanto, permitiram historicamente a discricionariedade política sobre novas outorgas, inclusive em momentos de especial interesse para o Poder Executivo federal, conforme diversos estudos já realizados, cuja pormenorização extrapolaria os limites deste artigo (Costa & Brener, 1997; Herz, 1991; Lima, 2015; Motter, 1994).

É necessário reconhecer que, a partir da Nova República e a despeito da inexistência de mecanismos institucionais que assim garantissem, foi ampliado significativamente o espaço no espectro de radiofrequências para novas emissoras não comerciais. Isso ocorreu, entre outros fatores, justamente pelo espaço de discricionariedade política para outorgas de emissoras educativas (Motter, 1994) e por recentes políticas públicas de universalização dos serviços, que originaram

os Planos Nacionais de Outorgas (PNO) (Pieranti, 2018). Além disso, pelo menos em relação ao rádio, novas possibilidades tecnológicas permitiram o avanço desse meio para além da radiodifusão tradicional, contemplando possibilidades de difusão de conteúdo de áudio pela internet (Temer et al., 2019).

Da Constituição Federal emergiu a concepção de um sistema público de radiodifusão com funções específicas para o fortalecimento da cidadania, como fruto do direito à comunicação e à informação. Anteprojetos do texto, discutidos na Assembleia Nacional Constituinte, continham avanços, como a instituição de agência reguladora e mecanismos de proteção do cidadão. Mas a literatura costuma ponderar que o resultado acabou privilegiando “interesses pessoais envolvidos em questões que deveriam estar sendo tratadas ... pela perspectiva do interesse coletivo” (Lima, 2015, p. 140).

A Assembleia Nacional Constituinte representou um momento em que “o aparecimento da sociedade civil enquanto espaço de luta por políticas públicas de comunicação ocorre ... de maneira mais sistematizada” (Kerbaui & Demarchi, 2017, p. 69). Destaca-se, no processo, a atuação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC). Murilo César Ramos resumiu, em entrevista (Pieranti, 2019b), que a FNPDC, fundada em 1984, foi resultado da atuação e convergência de interesses de universidades, sindicatos da área, intelectuais, congressistas do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação para a Promoção da Cultura (APC) e Associação Brasileira para o Ensino e a Pesquisa em Comunicação (Abepec).

A Constituição apresenta, em seu artigo 5º e em capítulo referente à comunicação social, dispositivos com potencial democratizante para o setor, como a própria concepção, já mencionada, de três sistemas de radiodifusão – público, estatal e privado – que deveriam obedecer ao princípio da complementariedade. A caracterização de cada sistema deveria ser assegurada pelo controle da outorga, mas sua efetividade foi comprometida pela ausência de regulação infraconstitucional (Carvalho, 2009; Leal Filho, 2016).

“A efetividade do texto constitucional depende muito mais de fatos externos ao texto do que jamais qualquer assembleia constituinte poderá admitir” (Bigliuzzi, 2007, p. 60). Grande parte dos avanços propostos para as políticas de comunicação presentes na Constituição Federal de 1988 não foram objeto de regulamentação posterior, ou esse ato demorou e foi fragilizado na prática. O caso do Conselho de Comunicação Social é emblemático.

Ele é citado no artigo 224 do texto constitucional, e teria função de órgão auxiliar do Congresso Nacional. A sua composição, função e instalação foram instituídas pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Desde então, sua história é marcada por momentos em que ficou desativado, e sua

composição, por conferir maior peso ao mercado, não traduz o que previa o anteprojeto constituinte (Lima, 2015).

Uma definição específica para o sistema público de radiodifusão só foi parcialmente exposta 20 anos depois, pela Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que criou a EBC, em um processo que envolveu debate prévio com a sociedade e com representantes de emissoras e de canais de TV por assinatura não comerciais. Em particular, o I Fórum Nacional de TVs Públicas, organizado pelo Ministério da Cultura em 2016, gerou princípios para a construção do sistema público de radiodifusão, incluindo a exigência de abertura à participação social na gestão e na programação das emissoras (Buriti & Carvalho, 2012). Tais princípios devem “ser entendidos dentro do âmbito da conquista de direitos sociais decorrente da mobilização da sociedade civil nos períodos da redemocratização e da pós-redemocratização” (Paulino et al., 2016, p. 59). A Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, buscou instituir uma instância de participação independente dos governos de turno, com presença majoritária de membros da sociedade civil, situando-se o Conselho Curador da EBC como via de participação social e autonomia editorial.

Outro momento relevante de democratização das decisões sobre as políticas do setor instaurado pelo poder público foi a 1ª Conferência Nacional da Comunicação (Confecom), em 2009, que aprovou mais de 600 resoluções. A Confecom proporcionou “a participação pública dos mais diversos atores, incluindo a sociedade civil, na formulação, implementação e acompanhamento das políticas” (Kerbauy & Demarchi, 2017, p. 60).

Mas a maior parte das centenas de resoluções oriundas da Confecom permanece à espera de desdobramentos que dependem de instituições políticas formais. Pieranti (2019a) verificou sua implementação: 163 foram consideradas genéricas demais para terem implementação objetiva. Das demais 470 propostas, 65,74% não foram implementadas; 25,74% foram parcialmente implementadas; e 8,52% foram totalmente implementadas.

Interessa em especial para o contexto deste artigo a proposta de ampliação da participação social nas instâncias de gestão da EBC e demais emissoras da radiodifusão pública, que não só foi abandonada, como também enfrentou um cenário em retrocesso: “não apenas o modelo de conselhos não foi expandido ..., como também o Conselho Curador da EBC foi extinto por medida provisória, convertida na Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017” (Pieranti, 2019a, p. 281).

A Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017, extinguiu o Conselho Curador da EBC e parte de suas atribuições, transferindo outras ao conselho de administração e à diretoria executiva. O momento de inflexão também foi acompanhado de mudanças em sua perspectiva orçamentária. Seu orçamento teria se tornado insuficiente para a produção de conteúdo capaz de atender

as demandas da cidadania: constatou-se “um quadro consistente de asfixia financeira sem que se apresente um plano, público e estável, que intente revertê-lo” (Pieranti, 2020, p. 15).

A fragilidade do arranjo legal de criação da EBC já havia sido apontada pela literatura especializada. Murilo César Ramos considera que, no momento de seu surgimento, a empresa foi considerada um avanço, mas também uma resposta tardia e circunstancial aos movimentos pela democratização da comunicação (Lopes, 2013). Sua chegada inclusive não teria alterado uma característica histórica do sistema público de televisão no Brasil, construído para não concorrer pela divisão da verba publicitária e de audiência com as emissoras que exploram comercialmente o espectro eletromagnético (Bolaño & Brittos, 2016). Mesmo que setores da EBC desejassem disputar recursos oriundos da publicidade comercial de varejo, não o poderiam, visto que a empresa está impedida de assim proceder pela própria lei que a criou.

Ainda assim, essa legislação foi um avanço, para o padrão brasileiro, no que se refere ao estabelecimento de uma cesta de fontes de financiamento. No plano internacional, essa diversidade costuma ser parte do modelo de sobrevivência da radiodifusão pública, visto que evita gerar dependência excessiva das emissoras públicas em relação a apenas uma fonte, sempre suscetível, em tese, a contingenciamentos e intempéries políticas. Em países europeus, por exemplo, não há uniformidade legal, mas é comum que emissoras públicas disponham de fontes que incluem taxas pagas pelo público ouvinte ou espectador, orçamento de governo e publicidade comercial. No Brasil, a EBC dispõe de fontes que incluem orçamento direto do governo federal, da Contribuição ao Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), custeada por prestadoras de serviços de telecomunicações e por emissoras de radiodifusão, e da possibilidade de veiculação de publicidade institucional. As demais emissoras vinculadas a governos estaduais e municipais, contudo, não dispõem de contribuição específica, e sua sustentabilidade é constantemente colocada em xeque (Holtz-Bacha, 2003; Mungiu-Pippidi, 2003; Open Society Institute, 2005; Pieranti, 2018; Wimmer, 2014; Woldt, 2010).

Neste cenário de dificuldades relacionadas à própria existência das emissoras públicas no Brasil, entende-se que o monitoramento de sua atuação pela sociedade civil por meio de vias participativas adequadas poderia, em tese, ampliar a visibilidade da contribuição que trazem ao fortalecimento do direito à comunicação e à informação. Mas isto requer que o princípio e a prática da participação pública sejam incorporados como compromisso organizacional.

Nas organizações públicas em geral, incluindo as empresas que operam emissoras de radiodifusão, a descentralização do processo decisório pode ocorrer

pela permeabilidade de processos participativos abertos por práticas institucionais, os quais facilitam a entrada de atores que nem sempre atuam efetivamente na arena política, como os movimentos sociais que, na trajetória de aprofundamento democrático em muitas partes do globo, “ampliaram a concepção do político e fizeram da participação algo mais heterogêneo e multidirecional”<sup>1</sup> (Carpentier, 2012, p. 169).

Carpentier et al. (2013) indicam que as empresas públicas de radiodifusão carregam o potencial de ampliar as possibilidades de participação democrática, nos termos de um “esforço para estabelecer politicamente o controle democrático e responsabilização da mídia”<sup>2</sup> (p. 291). Mas, para isso, elas devem implementar práticas que possam ir além de receber a contribuição do público em nome dos interesses das próprias organizações. O controle dos processos deve estar uniformemente distribuído entre os profissionais e o público (Carpentier, 2011), de forma que “os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão estejam posicionados em direção aos outros através de relações de poder ... igualitárias”<sup>3</sup> (Carpentier, 2012, p. 164).

Além disso, a participação não deveria ser estabelecida com base somente em experiências esporádicas, mas sim adotada como compromisso organizacional, expresso em documentos editoriais e de conduta divulgados com publicidade e transparência.

Na próxima seção, avançamos com a descrição da metodologia do estudo que empreendemos a fim de verificar a existência de compromisso organizacional com a participação no sistema público de radiodifusão brasileiro.

## METODOLOGIA

Rastreamos a existência de evidências do compromisso organizacional com a participação em televisões públicas por meio de análise documental de fontes da TV Brasil e as 22 emissoras estaduais em operação no período da coleta de dados (novembro a dezembro de 2018)<sup>4</sup>, mantidas por governos estaduais ou universidades federais, a saber: TV Aldeia (AC); TV Cultura do Amazonas (AM); TVE Bahia (BA); TVC (CE); TV Educativa ES (ES); TV Brasil Central (GO); TV UFMA (MA); TV Universidade (MT); TVE Cultura MS (MS); Rede Minas (MG); TV Cultura do Pará (PA); TV Miramar (PB); TV Paraná Educativa (PR); TV Pernambuco (PE); TV Antares (PI); TVU RN (RN); TVU UFRGS (RS); TV UFRR (RR); TV UFSC (SC); TV Cultura (SP); TV Aperipê (SE); e TVE Tocantins (TO).

As unidades de análise foram compostas por documentos editoriais, códigos de conduta e relatórios de ouvidoria e conselhos de gestão destas emissoras, disponíveis em suas páginas web institucionais.

<sup>1</sup>No original: “broadened the scope of the political and made participation more heterogeneous and multidirectional”.

<sup>2</sup>No original: “effort to politically establish democratic control and accountability in the media”.

<sup>3</sup>No original: “the actors involved in decision-making processes are positioned towards each other through power relationships that are ... egalitarian”.

<sup>4</sup>Os dados foram coletados em um momento de fim de governos (federal e estaduais) marcados, em regra, pela redução da participação social nas emissoras públicas, o que pode ser exemplificado, por exemplo, pela extinção do Conselho Curador da EBC. Essa redução da participação social foi tendência aprofundada nos governos posteriores e, assim, os dados coletados refletem uma inflexão no conceito de comunicação pública no país, que persiste até o momento da aprovação deste artigo.

O compromisso organizacional com a participação foi identificado e teve sua intensidade avaliada por meio dos seguintes critérios de análise, aplicados por meio da identificação da presença ou ausência de informações correspondentes a quesitos em seis dimensões: (1) *expectativas* – o público é informado sobre o que pode esperar de sua participação?; (2) *feedback* – a emissora institui a necessidade de envio de manifestações a seu respeito?; (3) *acesso* – os mecanismos de participação são fáceis de encontrar e utilizar?; (4) *transparência* – a emissora gerencia a visibilidade das opiniões recebidas do público?; (5) *profissionalização* – documentos internos e códigos editoriais favorecem a participação?; e (6) *aproveitamento* – a emissora incorpora as contribuições recebidas do público?

O maior ou menor atendimento a esses quesitos foi determinado como indicador da efetividade do compromisso organizacional com a participação do público nas instâncias de gestão e produção editorial das empresas públicas de radiodifusão.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Das 22 emissoras presentes no corpus, somente quatro apresentam, em suas páginas web institucionais, informações sobre vias de participação do público em instâncias de gestão e produção editorial, a saber: TV Pernambuco; TV Brasil; Rede Minas; e TV Cultura (SP). A TV Cultura do Amazonas não possuía página web institucional no momento da análise. Nas páginas web institucionais das demais 18 emissoras, não estavam disponíveis os documentos que buscamos.

Nos documentos analisados da Empresa Pernambuco de Comunicação (EPC), responsável pela TVE Pernambuco, a participação social aparece como um dos valores da empresa e princípios norteadores de sua estrutura organizacional, atendendo a dimensão de profissionalização. O artigo 2º de seu estatuto social enuncia o alegado compromisso com a “participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira” (EPC, 2018b, p. 3). O documento *Plano de Negócios 2019 e Estratégia de Longo Prazo 2018-2023* (EPC, 2018c) sustenta que um dos resultados esperados do trabalho da empresa para o período é “aumentar a participação e controle social na comunicação pública” (p. 17).

Destaca-se como experiência positiva de participação na EPC a estrutura de seu conselho de administração, composto por sete membros, dos quais três são “representantes titulares da sociedade civil e respectivos suplentes, escolhidos ... segundo critérios de pluralidade de experiências profissionais e representatividade da diversidade cultural do estado” (EPC, 2018b, p. 12). Tal instância possui 30 atribuições estatutárias, incluindo “desempenhar suas funções de

monitoramento da gestão e direcionamento estratégico” (p. 16) e aprovação de relatórios de prestação de contas.

A gestão da *transparência* no conselho de administração da EPC está presente tanto no processo seletivo como nas atas de suas reuniões. Há um regimento e publicação de edital para o processo de seleção dos membros da sociedade civil. Às etapas do processo é dada a devida publicidade, e o resultado é divulgado na página web institucional da emissora. Na análise das atas do conselho de administração, disponíveis online, identificamos que os diversos membros do Conselho têm tido espaço igualitário para proposição de pautas.

Não falta, na EPC, a provisão de princípios que podem ensejar instrumentos ou instâncias de participação, mas no período da coleta de dados não identificamos informações sobre possíveis aplicações ou desdobramentos de tais princípios para além da existência do conselho de administração. O *Código de Conduta e Integridade* situa, como “compromissos da EPC no exercício da governança corporativa”, a meta de “basear na proatividade sua relação com os seus públicos, parceiros e clientes, de forma precisa, correta, transparente e oportuna” (EPC, 2018a, p. 4); entre os “compromissos da EPC no relacionamento com a comunidade”, está o de “manter canais permanentes de comunicação e diálogo junto à comunidade, estabelecendo uma relação de respeito às pessoas e às culturas locais”; e, entre os “compromissos da EPC no relacionamento com sociedade, governo, Estado, órgãos de controle e agências reguladoras”, está o de “manter canais permanentes de comunicação e diálogo com todos os públicos de forma transparente, respeitosa e construtiva” (p. 13).

Além disso, mecanismos relevantes estão previstos no estatuto social, cujo artigo 28 determina que a empresa deverá dispor de uma ouvidoria para “oferecer canais de comunicação com os telespectadores e rádio ouvintes, assegurando-lhe o direito à crítica e a sugestões sobre o conteúdo e a programação” e “enviar resposta fundamentada aos telespectadores e rádio ouvintes” (EPC, 2018b, p. 28). No entanto, na página web institucional da EPC não há informações sobre a operação da ouvidoria, o que está em sintonia com seu caráter de instância interna, conforme o artigo 28, que atribui ao ouvidor a tarefa de “redigir boletim interno semanal com críticas à programação do período, a ser encaminhado à Diretoria Executiva”. Ou seja, em princípio existe uma instância capaz de ampliar a participação social na gestão, mas na prática ela foi fechada estatutariamente.

Da análise dos documentos da TV Brasil, administrada pela EBC, é possível destacar a existência de dois mecanismos em operação no período da coleta de dados: o *Manual de Jornalismo* (EBC, 2013) e a ouvidoria (EBC, 2008)<sup>5</sup>.

O *Manual de Jornalismo* favorece dimensões de jornalismo participativo nos termos da chamada *pauta colaborativa*, descrita como “mais uma ferramenta de qualificação do jornalismo da EBC e de acolhimento do foco do cidadão.

<sup>5</sup> Conforme apontado na revisão da literatura neste artigo, o Conselho Curador da EBC foi um dos pilares da participação social na gestão da empresa (Pieranti, 2019a, 2020). Extinto pela Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017, que alterou a estrutura de governança da EBC, não está incluído no período da coleta de dados de nosso estudo. A lei também substituiu o Conselho Curador pelo Comitê Editorial e de Programação. Até o período de conclusão deste artigo, tal comitê ainda não havia sido implementado.

Pautas especiais são previamente anunciadas para que o público contribua com dados e informações, potencializando a qualidade da produção” (EBC, 2013, p. 77).

Mas o documento não detalha o gerenciamento da participação em consequência de tal previsão. Assim, apesar de o manual atender a dimensão de profissionalização, não há gestão da transparência, como informações sobre expectativas e acesso; não identificamos a indicação em relatórios sobre como se dá o aproveitamento da participação do público.

A ouvidoria da EBC é um canal para manifestação do público por meio de um site próprio (<https://www.ebc.com.br/ouvidoria>). Como dimensão de profissionalização, está presente em diferentes documentos institucionais seu compromisso de manter canais de diálogo com a sociedade. Suas obrigações estão previstas inclusive no artigo 79 do estatuto social: “a ouvidoria deverá dar encaminhamento aos procedimentos necessários para a solução dos problemas suscitados, e fornecer meios suficientes para os interessados acompanharem as providências adotadas” (EBC, 2018). Os canais da ouvidoria da EBC informam o público sobre as expectativas daquela interação, e sua operação está detalhada em norma específica (EBC, 2008). Há nos relatórios periódicos, disponíveis no site, a publicidade do feedback sobre a gestão da transparência e aproveitamento das mensagens do público. A literatura sobre as realizações e limites da ouvidoria da EBC é crescente, destacando-se Paulino e Silva (2013) e Coelho e Paulino (2020).

O estatuto da Rede Minas (*Decreto nº 47747*, 2019) prevê, no artigo 5º, uma vaga para “um cidadão de ilibada reputação e de destacada atuação na área cultural” em seu Conselho Curador. Mas a vaga deve ser preenchida por indicação do governador, atribuindo perfil de indicação política e não necessariamente de representação da sociedade. Também há vaga para representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do Estado de Minas Gerais e de instituições de ensino superior com sede em Minas Gerais e com curso regular de Jornalismo. Apesar de identificarmos a dimensão de gestão da transparência nas decisões do conselho, por meio da publicidade de suas decisões, o acesso do público ao conselho foi restringido. E não está entre as competências do Conselho Curador (artigo 4º do estatuto) qualquer função de responsabilidade direta sobre eventuais vias de participação do público na gestão ou programação.

Nossa análise do documento sugere que a interação na Rede Minas é prevista para ser explorada no âmbito de estratégias de posicionamento de mercado. A instância da empresa responsável pelo atendimento ao público e processamento de suas eventuais contribuições é a gerência de marketing e comunicação social, que prevê, conforme o artigo 18 do estatuto, a função de

“criar e manter canais de relacionamento entre a TV Minas e seus diferentes públicos, bem como analisar e avaliar a satisfação pelos serviços prestados ao público”. Não há provisão de detalhamento da aplicação estatutária. Nos artigos do estatuto sobre a diretoria de jornalismo (artigo 20), gerência de redação (21) e gerência de conteúdo (22) não são mencionados eventuais canais de participação social.

A TV Cultura (SP) dispõe de Conselho Curador com a participação de representantes da sociedade. A composição do Conselho está designada em seu regimento interno. São 47 cadeiras. Entre os membros permanentes (natos), definidos no artigo 5º, estão os presidentes da União Estadual dos Estudantes (UNE), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e os reitores das universidades públicas estaduais, além da Pontifícia Universidade Católica (PUC) e da Faculdade Presbiteriana Mackenzie (Fundação Padre Anchieta [FPA], 2005). Os 23 (supostos) representantes da sociedade são “eleitos pela maioria absoluta do Conselho Curador dentre personalidades de ilibada reputação e notória dedicação à educação, à cultura ou a outros interesses comunitários” (artigo 3º), com mandato de três anos, renovação anual parcial e permitida uma reeleição. Além disso, “só poderão concorrer à eleição candidatos que tenham sua indicação subscrita no mínimo por oito conselheiros eleitos ou vitalícios” (artigo 3º, parágrafo 2º), o que, apesar da diversidade potencialmente estimulada pelo número de cadeiras, pode restringir a participação.

Nas atas de suas reuniões, é possível identificar como se dá a recepção de sugestões feitas por conselheiros representantes da sociedade civil. O Conselho Curador da TV Cultura atende as dimensões de acesso, gestão da transparência e aproveitamento.

Documentos de diretrizes editoriais apresentam eixos norteadores sinalizando que o conteúdo da TV Cultura pretende abrir-se como espaço de debate e mediação entre perspectivas diversas, mas sem determinar estratégias práticas para tal. Segundo as diretrizes do Conselho Curador para a programação jornalística, a emissora “deve apresentar essa diversidade como um mediador equilibrado, ponderado, equidistante dos debatedores que se posicionam dentro do escopo civilizado e democrático”, de modo que a mediação deve ser “capaz não apenas de identificar e dar espaço às vozes socialmente relevantes, mas de ... prover informações e análises e conduzir os debates de uma forma que propicie esclarecimento e construção de conhecimento” (FPA, 2017, pp. 2-3). Teoricamente, a participação social poderia se colocar nesse contexto, mas os documentos não detalham como essa direção deve ser explorada. Além disso, segundo o documento intitulado *Bases para a Elaboração do Plano Estratégico de Ação da Fundação Padre Anchieta*,

a fundação que administra a TV Cultura “partilha com a educação e a imprensa democráticas o ideal da formação de uma cidadania informada, qualificada e participativa” (FPA, 2016, p. 18), ideal que permanece, no entanto, sem efeitos aparentes, ao menos sobre eventuais formas de participação social na gestão e na programação da emissora.

Em síntese, considerando os resultados da análise das quatro emissoras, identificamos três formatos de compromisso organizacional com a participação, a saber: representação da sociedade em conselhos de gestão; ouvidorias; e princípios de jornalismo participativo.

O Conselho Curador da TV Cultura (SP) adota um formato de gestão que atende, parcial ou integralmente, às seis dimensões de participação definidas em nossa metodologia, enquanto o conselho de administração da EPC atende, parcial ou integralmente, a quatro das dimensões (Tabela 1). O Conselho Curador da Rede Minas acolhe a participação da sociedade de maneira muito restrita, e a EBC deixou de ter instância similar em 2016, conforme já apontado.

**Tabela 1**

*Atendimento de dimensões de participação social em emissoras públicas*

|                    | TVE<br>Pernambuco | TV Brasil | Rede Minas | TV Cultura<br>(SP) |
|--------------------|-------------------|-----------|------------|--------------------|
| expectativas       | ○                 | ○         | –          | ○                  |
| feedback           | –                 | ○         | –          | ●                  |
| acesso             | ●                 | ○         | ○          | ●                  |
| transparência      | ○                 | ○         | ●          | ●                  |
| profissionalização | ●                 | ●         | ○          | ●                  |
| aproveitamento     | –                 | ○         | –          | ●                  |

Nota. ● Atende plenamente; ○ Atende parcialmente; – Não atende.

A ouvidora da EBC (TV Brasil), em função da visibilidade online de sua operação, apresentou-se como exemplo positivo de gestão de transparência, acesso e fonte de informação sobre expectativas, além de aproveitamento da interação do público. Sua existência é necessária para a manutenção de uma estrutura organizacional que fixe compromisso institucional com a participação. Manifestações enviadas via ouvidoria podem reverberar e impactar outras decisões da empresa, e isso pode eventualmente ser reconhecido, dada a transparência de seus canais de operação.

TV Cultura e Rede Minas não possuem instância com funções específicas de ouvidoria, apesar de manterem canal de relacionamento e atendimento. O da TV Cultura, inclusive, está designado em sua página web como “canal de

participação e atendimento”. A TVE Pernambuco mantém um ouvidor responsável por gerar boletins restritos à circulação interna.

Apesar do desempenho favorável no atendimento das dimensões de participação pela TV Cultura (SP), em função de seu Conselho Curador, e da TV Brasil, por sua ouvidoria, a performance das duas emissoras é prejudicada pela indeterminação das formas participativas de jornalismo. Ambas assumem o compromisso institucional com a participação no jornalismo – seja nos termos da *cidadania participativa*, na TV Cultura, ou na pauta colaborativa, na TV Brasil – mas não oferecem normatização prática e específica da aplicação de tais abstrações. Rede Minas e TVE Pernambuco não chegam sequer a indicar qualquer compromisso com jornalismo participativo.

Um impacto potencial identificado está na possível adoção de um mecanismo por uma emissora a partir da experiência de outra. Identificamos o possível impacto da TV Brasil sobre a Rede Minas: em uma das atas de reunião do Conselho Curador da Rede Minas, houve proposta de implantação de ouvidoria própria, seguindo o modelo da EBC.

Na TV Brasil, notamos, sobretudo, a fragilidade das práticas participativas. Apesar de suas diretrizes reconhecerem a importância da participação social, a empresa passou por duas intervenções que comprometeram o compromisso institucional com a participação e a própria existência da empresa como emissora pública. A primeira intervenção foi o fim do Conselho Curador, em 2016, e a segunda foi a fusão da TV Brasil com o canal governamental NBR, em 2019. Ambas podem ser consequência da fragilidade do sistema público de radiodifusão nacional, sujeito a decisões do governo de turno que contrariam e modificam determinações anteriores, com resistência localizada. Em dezembro de 2020, o grupo Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, formado por diversas entidades da sociedade civil, lançou a Ouvidoria Cidadã da EBC. A iniciativa recebe, analisa e processa a atuação da empresa e publica relatórios periódicos<sup>6</sup>. Mas, dada a escassez da percepção da relevância das emissoras públicas entre a sociedade em geral, conforme sugerido pela literatura (Brandão, 2012; Duarte, 2011; Lima, 2015; Matos, 2009, 2012), as mudanças não geraram comoção pública significativa.

A literatura nacional e internacional sugere que a participação social é fundamental na gestão das emissoras públicas (Jakubowicz, 1998; Leal Filho, 2016; Spassov, 2010). A diversidade de instrumentos e formatos de participação tem crescido, tornando mais ricas e complexas as interações, inclusive por meio da tecnologia (Carpentier, 2011, 2012; Carpentier et al., 2013). No entanto, no Brasil, encontramos limitações. A participação como compromisso

<sup>6</sup> Apuramos que os relatórios estão disponíveis na rede social da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública (<https://www.facebook.com/emdefesadaEBC/>) e na página web que mantém a memória do extinto Conselho Curador (<https://conselhocurador.ciranda.net/>).

organizacional existe fixada em dispositivos normativos somente em quatro das 23 emissoras públicas mantidas por governos federal e estaduais e por universidades federais, e mesmo nessas quatro encontramos oportunidades importantes de aperfeiçoamento, em busca de ampliação, especificação e estabilidade de instâncias e práticas participativas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analizamos o compromisso organizacional com a participação social em 23 emissoras de televisão públicas brasileiras a partir da análise de documentos editoriais, de conduta e relatórios presentes em suas páginas web institucionais. Identificamos o compromisso em somente quatro das 23 emissoras analisadas. Foi possível diferenciar três práticas de manifestação desse compromisso: ouvidorias, conselhos de gestão e princípios de jornalismo participativo.

O desenvolvimento de políticas internas de gestão na radiodifusão pública no Brasil exhibe experiências participativas com propostas e resultados relevantes. Mas a sobrevivência de muitas das conquistas está ameaçada por cenários políticos adversos. A fragilidade da regulação do setor sustenta um cenário desfavorável ao atendimento de aspectos normativos da comunicação pública.

Concluimos que, de modo geral, há baixa aderência à participação como princípio organizacional nas emissoras públicas de televisão. Se partirmos do pressuposto de que o sistema público de radiodifusão deveria atender a demandas democráticas advindas da participação social, podemos considerar que o sistema está em risco. Com escassos e frágeis mecanismos de participação social, a existência das emissoras permanece sujeita a decisões dos governos de turno.

Apesar disso, algumas experiências se destacam e podem servir de modelo para a elaboração de políticas para o setor. Destacamos o modelo do conselho de administração da EPC e a ouvidoria da EBC para instâncias de gestão organizacional e a menção do jornalismo participativo na EBC e na TV Cultura para instâncias de produção de conteúdo. Vale lembrar, contudo, que essas referências se restringem ao plano teórico, uma vez que a implementação do jornalismo participativo não foi avaliada na prática.

Mesmo que atuem em um cenário desfavorável, as emissoras públicas fornecem eventualmente inspiração para o avanço de modelos democráticos para a comunicação pública. Torna-se necessário que esses exemplos excepcionais se tornem regra para o estabelecimento de um sistema público estável e democrático. ■

## REFERÊNCIAS

- Bigliuzzi, R. (2007). *A Constituição domada: Democracia e o conselho de comunicação social* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório institucional da UnB. <https://bit.ly/3aupFPP>
- Bolaño, C. R. S., & Brittos, V. (2016). TV pública: Uma proposta para a reestruturação da TV de massa no Brasil. In I. Moraes Filho & J. Domingues (Eds.), *Sobre a mídia que queremos: Comunicação pública, direitos humanos & democracia* (pp. 155-165). Centro de Cultura Luiz Freire.
- Bolaño, C. R. S. (2007). *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* Paulus.
- Brandão, E. P. (2012). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte (Org.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-33). Atlas.
- Buriti, P. L. A., & Carvalho, J. M. (2012). *EBC e Conselho Curador: Os embates enfrentados para consolidação do campo público* [Apresentação de trabalho]. XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Fortaleza, CE, Brasil.
- Carpentier, N. (2011). *Media and participation*. Intellect.
- Carpentier, N. (2012). The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, 14(2), 165-177. <https://doi.org/10.4013/fem.2012.142.10>
- Carpentier, N., Dahlgren, P., & Pasquali, F. (2013). Waves of media democratization: A brief history of contemporary participatory practices in the media sphere. *Convergence*, 19(3), 287-294. <https://doi.org/10.1177/1354856513486529>
- Carvalho, M. M. (2009). *Ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF: Inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco]. Repositório institucional da UFPE.
- Coelho, J. F. G., & Paulino, F. O. (2020). Ombudsman e comunicação pública: A atuação da Ouvidoria da EBC nos seus primeiros 10 anos de existência. *Revista Brasileira de História da Mídia*, 9(1), 61-79. <https://doi.org/10.26664/issn.2238-5126.9120209657>
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988, 5 de outubro). <https://bit.ly/3o25coG>
- Costa, S., & Brener, J. (1997). Coronelismo eletrônico: O governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. *Comunicação & Política*, 4(2), 29-53.
- Decreto nº 47747, de 7 de novembro de 2019*. (2019, 7 de novembro). Contém o Estatuto da Fundação TV Minas Cultural e Educativa. Governo de Minas Gerais. <https://bit.ly/3c4iMVz>

- Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In M. M. K. Kunsch (Org.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (pp. 121-134). Difusão.
- Empresa Brasil de Comunicação. (2008). *Norma de ouvidoria – NOR 104*. <https://bit.ly/3RtwXE0>
- Empresa Brasil de Comunicação. (2013). *Manual de jornalismo*. <https://bit.ly/3P4PjJP>
- Empresa Brasil de Comunicação. (2018). *Estatuto social*. <https://bit.ly/3nZ64KI>
- Empresa Pernambuco de Comunicação. (2018a). *Código de conduta e integridade*. <https://bit.ly/3O1Sk2>
- Empresa Pernambuco de Comunicação. (2018b). *Estatuto social*. <https://bit.ly/3P4PjJn>
- Empresa Pernambuco de Comunicação. (2018c). *Plano de negócios 2019. Estratégia de longo prazo 2018-2023*. <https://bit.ly/3uIuiMW>
- Fundação Padre Anchieta. (2005). *Regimento interno do conselho curador*. <https://bit.ly/3auvHQw>
- Fundação Padre Anchieta. (2016). *Bases para a elaboração do plano estratégico de ação da Fundação Padre Anchieta*. <https://bit.ly/3APD9QZ>
- Fundação Padre Anchieta. (2017). *Diretrizes do conselho curador da Fundação Padre Anchieta para a programação jornalística de suas emissoras*. <https://bit.ly/3yEexId>
- Herz, D. (1991). *A história secreta da Rede Globo*. Ortiz.
- Holtz-Bacha, C. (2003). Of markets and supply: Public broadcasting in Germany. In G. Ferrell Lowe & T. Hujanen (Eds.), *Broadcasting & convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 109-1190). Nordicom.
- Jakubowicz, K. (1998). Normative models of media and journalism and broadcasting regulation in central and Eastern Europe. *International Journal of Communications Law and Policy*, (2).
- Kerbaui, M. T. M., & Demarchi, C. H. (2017). Marco regulatório da comunicação no Brasil: Atores envolvidos e políticas públicas. *Comunicação & Sociedade*, 39(2), 57-78. <https://doi.org/10.15603/2175-7755/cs.v39n2p57-78>
- Leal Filho, L. L. (2016). A comunicação pública no Brasil. In I. Moraes Filho & J. Domingues (Eds.), *Sobre a mídia que queremos: Comunicação pública, direitos humanos & democracia* (pp. 139-154). Centro de Cultura Luiz Freire.
- Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. (2008, 7 de abril). Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC); altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. <https://bit.ly/3yzWgeR>

- Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017.* (2017, 1º de março). Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC. <https://bit.ly/3IAAFYh>
- Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991.* (1991, 30 de dezembro). Institui o Conselho de Comunicação Social. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8389.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm)
- Lima, V. A. (2015). *Cultura do silêncio e democracia no Brasil: Ensaio em defesa da liberdade de expressão (1980-2015)*. Editora UnB.
- Lopes, I. S. (2013). Entrevista com Murilo César Ramos. EBC: Os avanços e os desafios depois de meia década. *Revista Eptic*, 15(2), 6-11. <https://bit.ly/3uIQX7>
- Matos, H. (2009). *Capital social e comunicação: Interfaces e articulações*. Summus.
- Matos, H. (2012). Comunicação pública, esfera pública e capital social. In J. Duarte (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 47-56). Atlas.
- Motter, P. (1994). O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*, 1(1), 89-116.
- Mungiu-Pippidi, A. (2003). From State to public service: The failed reform of state television in Central Eastern Europe. In M. Sükösd & P. Bajomi-Lázár (Eds.), *Reinventing media: Media policy reform in East-Central Europe* (pp. 31-62). Central European University.
- Open Society Institute. (2005). *Television across Europe: Regulation, policy and independence* (Vol. 1). <https://osf.to/3RsvuOc>
- Paulino, F. O., & Silva, L. M. (Orgs.). (2013). *Comunicação pública em debate: Ouvidoria e rádio*. Editora UnB.
- Paulino, F. O., Guazina, L., & Oliveira, M. (2016). Serviço público de mídia e comunicação pública: Conceito, contextos e experiências. *Comunicação e Sociedade*, 30, 55-70. [https://doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2485](https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2485)
- Peranic, B. (2006). *Accountability and the Croatian media in the process of reconciliation: Two case studies*. Oxford.
- Pieranti, O. (2018). *A radiodifusão pública resiste: A busca por independência no Brasil e no Leste Europeu*. FAC-UnB.
- Pieranti, O. (2019a). Confecom, 10 anos depois: Um debate necessário sobre a implementação das propostas aprovadas. *Chasqui*, (141), 274-288. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i141.3837>
- Pieranti, O. (2019b). *Memórias das comunicações no Brasil: Entrevistas*. FAC-UnB.
- Pieranti, O. (2020). A radiodifusão pública é “cara demais”? Uma avaliação do orçamento da EBC. *Revista Eptic*, 22(3), 6-23.
- Spassov, O. (2010). Media and politics: The decline of the fourth estate? In G. Lozanov & O. Spassov (Eds.), *Media and politics* (pp. 174-189). Foundation Media Democracy; Konrad Adenauer Stiftung.

# P

## A participação como compromisso organizacional na TV pública

- Temer, A. C., Esch, C. E., Rebouças, E., Malcher, M. A., Prata, N., del Bianco, N. R., Lopes, S. C., & Zucoloto, V. (2019). Mapeamento das condições de funcionamento de rádios vinculadas a instituições públicas de ensino superior. In E. Albuquerque & N. Meireles (Orgs.), *Rádios universitárias: Experiências e perspectivas* (pp. 17-40). CCTA.
- Wimmer, M. (2014). *Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa: Um estudo comparado sobre pluralismo interno na televisão*.
- Woldt, R. (2010). Public service broadcasting in Germany: Stumbling blocks on the digital highway. In P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond* (pp. 171-182). Palgrave Macmillan.

---

Artigo recebido em 4 de setembro de 2021 e aprovado em 23 de junho de 2022.

