

PRODUÇÃO NEGOCIADA DE POLÍTICAS DE RADIODIFUSÃO PÚBLICA: a participação da sociedade no Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini¹

MIOLA, Edna

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em
Comunicação Social da UFMG, bolsista Capes.
ednamiola@yahoo.com.br

RESUMO

Investiga-se como a participação da sociedade nos conselhos de emissoras públicas pode contribuir na produção de políticas para o setor. Analisa-se a experiência do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini (RS). Como operadores analítico-metodológicos, são acionados determinados pressupostos da ideia de deliberação pública, a fim de se examinar características discursivas do Conselho. A análise evidenciou que a criação do colegiado aprofundou o grau de discutibilidade e de *accountability* das políticas estaduais de radiodifusão. A capacidade propositiva do órgão, porém, foi limitada pela situação assimétrica de poder em que o Conselho se encontra em relação ao Governo.

Palavras-chave: Radiodifusão pública. Participação. Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.

1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO SETOR DE RADIODIFUSÃO PÚBLICA

Alguns aspectos conjunturais têm favorecido a emergência de um debate renovado a respeito da radiodifusão pública no Brasil. Essa tematização ampliada da radiodifusão pública, convertida em reivindicações por radiodifusores e agentes sociais² e em projetos concretos pelo Governo Federal³, evidencia, dentre vários aspectos, a importância do envolvimento da sociedade no cotidiano das emissoras como forma de fortalecer seu caráter público⁴.

De acordo com os discursos de radiodifusores e movimentos pela democratização da comunicação, uma das formas de efetivar a participação da sociedade consiste no estabelecimento de instâncias de discussão de políticas (I FÓRUM, 2007; LEAL, 2002) cuja institucionalização pode ser testemunhada em poucas empresas brasileiras de radiodifusão pública (tais como a Fundação Padre Anchieta, a Fundação TV Minas Cultural e Educativa e até mesmo a recém-criada Empresa Brasil de Comunicação), mas que constituem mecanismos de regulação altamente consolidados em diversos países, na forma de conselhos gestores que atuam em emissoras públicas de radiodifusão (LEAL FILHO, 1997; PEARCE e ROSENER, 1985; ROBILLARD, 1995).

Os conselhos de emissoras públicas de radiodifusão, como aqueles acima mencionados, consistem em experiências que reúnem certas particularidades. Enquanto a participação da sociedade pode, hipoteticamente, manifestar-se na programação em forma de inserções diretas e canais de comunicação para a manifestação das preferências do público; ou no financiamento, com a cobrança de taxas de custeio e a arrecadação de contribuições voluntárias (MIOLA, 2009), a participação da sociedade nos conselhos significa uma intervenção menos periférica e passiva.

Primeiramente, em virtude de fazerem parte da estrutura organizacional das empresas públicas de radiodifusão sobre as quais deliberam, os conselhos têm o potencial de atuarem em conjunto com a Direção Executiva das emissoras, analisando projetos, recomendando ações, estabelecendo diretrizes de programação e fiscalizando, além do produto final exibido ao público, o processo de produção dos programas. A proximidade com a realidade das emissoras e seu respaldo institucional favoreceriam em último caso a proposição de políticas de radiodifusão pública aos Governos Federal e Estaduais. Além disso, a institucionalidade dos conselhos garante também a permanência de suas atividades o que os destaca em relação àquelas iniciativas governamentais de auscultação que buscam colher contribuições esporádicas de técnicos e agentes da sociedade ou buscar seu consentimento para políticas propostas, tais como audiências ou consultas públicas.

Em segundo lugar, a reunião de agentes estatais e sociais, além dos próprios radiodifusores, pode criar um ambiente de trocas bastante rico, onde há apresentação e confronto de diversos interesses. Presume-se, também, que os membros dos conselhos representem os interesses da comunidade junto às agências governamentais. A análise de Sayonara Leal (2002) é de que o aspecto mais importante a considerar nas instâncias de controle dos cidadãos é seu potencial de criação de um espaço público, “cuja principal função é permitir a participação cidadã em processos decisórios a partir da discursividade e da ação do indivíduo” (LEAL, 2002, p. 10). A pressuposição da existência de um diálogo genuíno e efetivo entre público e tomadores de decisão (JOSEPH, 2005) consiste, então, na terceira particularidade da participação formatada nos conselhos.

Nacionalmente, são escassos os empreendimentos de pesquisa na área das políticas para a radiodifusão a considerar a participação da sociedade nos conselhos de emissoras e avaliar seu potencial de atuar no aprimoramento dos projetos para as empresas ou, até mesmo, influenciar a produção de políticas regulatórias⁵. No intuito de compreender como funcionam e qual é a importância dos conselhos de emissoras públicas de rádio e televisão para a discussão e produção de políticas de radiodifusão propôs-se uma investigação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, conselho instalado há mais de uma década na empresa de comunicação pública do estado do Rio Grande do Sul.

Este artigo apresenta, assim, três seções. Primeiramente, uma breve apresentação da trajetória do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini (CD), reconstruído através da pesquisa documental e das percepções de algumas personalidades entrevistadas, expõe traços do funcionamento da entidade e do contexto que a cerca. A seguir, são discutidos alguns pressupostos teóricos da deliberação pública e do desenho institucional de esferas deliberativas de modo a sustentar uma abordagem empírica do objeto desta pesquisa. Por fim, a análise do CD se dá na terceira parte e leva em conta aspectos formais e práticos da instituição.

2 A FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI E SEU CONSELHO

A história da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão (FCPRTV) remonta à concessão da emissora de televisão educativa pelo Governo Federal ao estado do Rio Grande do Sul, ocorrida em 1968, época em que diversos estados obtiveram autorização semelhante em razão da instituição da Campanha de Radiodifusão Educativa, promovida pelo governo militar (JAMBEIRO, 2002). As dificuldades e indefinições que

acometeram a linha editorial e os assuntos administrativos que caracterizam as emissoras educativas brasileiras tiveram correspondência ao longo do funcionamento da FCPRTV e de suas emissoras, a Rádio FM Cultura e a TVE-RS. A Fundação Piratini, assim como as demais emissoras de radiodifusão educativas, vivenciou governos autoritários e ausências de projetos políticos objetivos para a condução dos seus empreendimentos, agravados pela ausência de mecanismos que possibilitassem uma interlocução maior com seu público. A proposta de reformulação da estrutura da empresa, que aconteceu em 1995, pretendeu sanar alguns desses problemas. O projeto, apresentado pelo então governador Antônio Britto (PMDB, 1995-1998), permitia, por exemplo, a captação de apoios financeiros a partir de patrocínios culturais, medida já posta em prática por outras emissoras educativas, além de instituir um conselho que passaria a orientar a FM Cultura e a TVE-RS a partir das expectativas da sociedade (VIEIRA DA CUNHA, 2005).

A trajetória do Conselho Deliberativo pode ser compreendida a partir do delineamento de três fases⁶. A primeira delas, entre 1995 e 1998⁷, caracterizou-se pela instalação da entidade e aprovação de seu Regimento Interno. Nesse período, constatou-se o início de um processo de aproximação de certos setores da sociedade, principalmente ligados à cultura, dos assuntos referentes à Fundação (OSTERMANN, 2005), embora já houvesse manifestações de insatisfação com a incapacidade do CD de atuar de forma mais efetiva nas decisões a serem tomadas a respeito da empresa e sua criação apresentar poucos resultados imediatos (ESCOBAR, 2005; OSTERMANN, 2005; ZOGBI, 2005).

Em sua segunda fase (1999-2004)⁸, o colegiado, a partir da promoção de seminários e outros encontros com a presença de conselheiros, funcionários e especialistas, discutiu e elaborou as diretrizes para a FCPRTV e para a programação de suas emissoras (CONSELHO, 1999; 1999b). Em se tratando de política, essa segunda etapa foi marcada pelos conflitos entre o Conselho e a Direção Executiva da Fundação (nomeada pelo Governo Estadual), em razão do descumprimento do dispositivo legal que obriga os dirigentes da Fundação apresentarem anualmente um planejamento detalhado para as emissoras à apreciação dos conselheiros (RIO..., 1995). Conforme análise dos conselheiros, essa segunda gestão, coincidente com os três primeiros anos da gestão do governador Dutra, “foi atravessada por intensas divergências, sobretudo em relação à organização e à qualificação da programação da TVE”, o que teria produzido momentos de impasse onde apenas o empenho das partes foi capaz de evitar situações incontornáveis (CONSELHO, 2002).

Bastante desgastado, o CD, sob o segundo mandato de Herz, encerrou sua segunda fase sob o peso da constatação de que enfrentava sérias dificuldades “para

fazer prevalecer sua orientação na organização da Fundação e no conteúdo da programação, especialmente da TVE, o seu principal veículo” (CONSELHO..., 2002). Além disso, “A definição das diretrizes estabelecidas pelo Conselho ensejou conflitos de interpretação em relação ao seu conteúdo, mas, principalmente, em relação à forma de operacionalizá-los” (idem). Essa situação influenciou o esvaziamento significativo de suas reuniões (CONSELHO, 2008). Conforme a análise de alguns entrevistados, se a gestão Dutra vinha, até então, tentando instrumentalizar as emissoras da FCPRTV, o governo seguinte (Germano Rigotto, PMDB, 2003-2006) adotou uma postura de descaso com a entidade (ESCOBAR, 2005).

Durante a terceira fase da trajetória do Conselho Deliberativo (2005-2008)⁹, houve a substituição de sucessivos presidentes e diretores da FCPRTV por obra do Governo Estadual, nem sempre considerados pelo CD qualificados para as funções - o que levou o colegiado a requerer, em 2005, a substituição de um dos dirigentes, conforme sua prerrogativa legal (Rio..., 1995). Ignorado reiteradamente em sua solicitação pelos Poderes Executivo e Legislativo, o CD decidiu interromper suas atividades até que a situação fosse resolvida (Conselho..., 2008). O órgão só voltou a se reunir um ano depois, já sob o governo de Yeda Crusius (PSDB, 2007-atual). As medidas apresentadas pelo Governo Estadual demonstraram um continuísmo na linha administrativa adotada para a FCPRTV, tanto no aspecto da indefinição de dirigentes, quanto da ausência de diálogo entre Poder Executivo e Direção da empresa com o CD, que, novamente, viu-se desrespeitado em suas decisões em diversos momentos (Conselho..., 2008), o que gerou repercussões na imprensa local (Coletiva.Net, 2008).

No breve levantamento histórico das atividades do Conselho Deliberativo, associadas a fatos pertinentes na FCPRTV e às ações do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, pode-se construir um panorama das relações estabelecidas entre o órgão e o ambiente institucional em que ele se insere. Além disso, outros pontos se evidenciam, como a alternância de forças políticas que atuam de forma determinante nos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho, as tentativas empreendidas por seus membros de maneira a consolidar o papel do órgão como agente na definição dos destinos da TVE e da rádio FM Cultura, e, principalmente, as barreiras para a plena intervenção da sociedade na produção de decisões para a FCPRTV.

Na seqüência, alguns desses pontos serão ressaltados, a partir da análise da estrutura institucional que definiu o desenho que o Conselho Deliberativo, como instituição, adquiriu - em razão tanto das determinações legais que o constituem, quanto das dinâmicas deliberativas ali ocorridas. Antes disso, porém, é necessário discutir alguns aspectos teóricos que fundamentam a investigação do CD da FCPRTV

como instância de deliberação pública à qual conta com a participação da sociedade para discutir políticas para as emissoras às quais se vincula.

3 . APONTAMENTOS SOBRE A DELIBERAÇÃO PÚBLICA EM INSTÂNCIAS DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS

Se a participação que acontece nos conselhos de emissoras, especialmente no Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, reúne um conjunto particular de características, como acima apontado, é necessário que seus parâmetros de análise estejam de acordo com as evidências dessa análise inicial - de que os conselhos gestores de políticas são instâncias formais que abrigam diferentes atores em disputa argumentativa para a formação da opinião e produção de decisões para as emissoras de radiodifusão pública.

Tais evidências estão em consonância com certos pressupostos da Teoria Democrática Contemporânea. A idéia de atribuir ao debate público status de meio ideal de legitimação das decisões políticas constitui a pedra fundamental da Democracia Deliberativa, que estabelece princípios orientadores a constituição de esferas discursivas e para a condução da deliberação pública. Tais parâmetros têm por objetivo fomentar a emersão de razões moralmente justificadas, que, a partir da disputa argumentativa, tenderão, acredita um conjunto de autores, a produzir as melhores decisões (BOHMAN, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 1996; HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000; WESSLER et al., 2008).

Além de tomar elementos democráticos liberais e republicanos, rearticulando-os de forma nova e distinta (HABERMAS, 1997), o deliberacionismo propõe também inovações quanto à forma de organizar as relações dos cidadãos com as instituições e agentes estatais. De acordo com Habermas, na obra na qual sistematiza a democracia discursiva, há diferenciais na democracia do discurso também quanto à concepção do Estado que, nesta abordagem, não é reduzido a protetor da sociedade econômica, tampouco representa a institucionalização de uma comunidade ética. Nas suas palavras,

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 1997, p. 21).

À tal ideal coliga-se uma perspectiva também diferenciada de sociedade civil,

pois, a chave desse sistema discursivo reside na “capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político conflitos existentes na periferia” (HABERMAS, 1997, p. 58).

Na materialização das arenas de debate em esferas deliberativas institucionalizada, dá-se uma série de escolhas que formatam tais instâncias, a respeito das quais discorrem autores como Archon Fung (2004) e Leonardo Avritzer (2008)¹⁰. Tais escolhas correspondem ao desenho institucional para a deliberação, que tem por objetivo assegurar a consecução de certos princípios argumentativos - procedimentais e substantivos - como a garantia de acesso a qualquer interessado no debate, a utilização de argumentos publicamente defensáveis, o respeito mútuo entre os participantes, além da responsabilização pelos posicionamentos defendidos e pelos resultados das decisões tomadas (BOHMAN, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 1996; HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000).

Para a consecução da análise do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, toma-se como escolhas de desenho institucional para a deliberação pública as seguintes características: (1) concepção e natureza das esferas deliberativas, que consiste na idéia de esfera pública que sustenta uma instituição deliberativa; (2) universo de participantes, que trata da composição e dos mecanismos de seleção do público a tomar parte dos debates; (3) escopo e modo de condução da deliberação, ou seja, os temas discutidos e os procedimentos adotados no processo argumentativo; e, por fim, (4) resultados da deliberação, ora na forma de aprimoramento das opiniões, ora na produção de decisões políticas.

4 CONSELHO DELIBERATIVO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI: DESENHO INSTITUCIONAL

A análise do desenho institucional do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini se dá através da consideração da estrutura formal e aspectos factuais do funcionamento do colegiado, orientada pelos parâmetros teóricos deliberacionistas. Para tanto, os próximos pontos, visam explorar o CD sob critérios como natureza, funções e participantes do órgão, assim como o escopo e os resultados da deliberação, a partir da percepção de algumas personalidades associadas ao CD¹¹ e da análise dos seguintes documentos: Estatuto da Fundação Cultural Piratini; Regimento Interno do Conselho Deliberativo; Diretrizes para as emissoras da Fundação; Atas das reuniões do Conselho (01/1995, de 31 de outubro de 1995, a 137/2008, de 11 de agosto de 2008, totalizando 137 atas).

4.1 Concepção e natureza do Conselho

Para Fung (2004), o estabelecimento de qualquer esfera deliberativa subentende uma perspectiva de esfera pública - primeiro aspecto do seu desenho institucional. O autor apresenta algumas das funções que a deliberação pública abrigada em instituições participativas pode assumir. Estas vão desde o estabelecimento de fóruns eventuais onde a meta consiste na criação de condições que propiciem a formação, articulação e refinamento das opiniões dos cidadãos por meio de conversações públicas de forma diferenciada, até uma governança democrática participativa, onde há um modelo de interação entre a sociedade e o Estado que “procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas” (FUNG, 2004, p. 177). Tais instâncias deliberativas são, em grande medida, formalizadas pelo seu processo de instalação, que depende, em geral, da disposição dos agentes estatais. Além disso, é possível apreender três principais metas nos exemplos fornecidos pelo autor: formação política e aperfeiçoamento da argumentação dos cidadãos; proposição de políticas e fiscalização de sua implementação; e inclusão de perspectivas de concernidos e correção de distorções representativas (FUNG, 2004).

A criação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini foi decorrência da percepção do então governador da necessidade de estreitar as relações entre a empresa pública e a sociedade e dinamizar estruturalmente a FCPRTV. Segundo o próprio Conselho, “O perfil de representação da sociedade junto à Fundação, estabelecido através do seu Conselho Deliberativo, pode ser considerado um dos mais avançados do país [...] em virtude da pluralidade da sua composição e da amplitude das suas funções” (CONSELHO, 2002).

O CD, portanto, foi desenhado de forma a reunir uma gama variada de atores com a imputação de discutir e definir as diretrizes para a FCPRTV e suas emissoras, acompanhar seu funcionamento e avaliar as propostas submetidas por seus dirigentes e pelo Governo, gozando do poder estatutário de recomendar alterações. Para tanto, houve a preocupação de não submetê-lo hierarquicamente nem à Presidência da Fundação, tampouco ao Governo Estadual (RIO, 1995). Essa formalidade não é suficiente, contudo, para assegurar a consecução plena dos projetos e o acatamento das recomendações apresentadas pela entidade ao Governo ou à Direção da empresa (MIOLA, 2009), pois o colegiado carece de mecanismos que assegurem que suas decisões sejam respeitadas.

4.2 Universo de participantes

O segundo aspecto do desenho institucional aqui abordado consiste na composição das esferas deliberativas e os mecanismos de inclusão e seleção de participantes. Vários autores deliberacionistas defendem o acesso às arenas discursivas a qualquer interessado (fator de publicidade), mas tende-se a optar por assegurar a pluralidade argumentativa das esferas de discussão. Ou seja, a variedade de razões presentes é mais significativa que a quantidade de pessoas envolvidas no processo (DRYZEK, 2004). Fazem-se necessários, então, mecanismos de seleção que determinam quem toma assento nas discussões das esferas participativas.

Conforme o Estatuto da FCPRTV, há dois tipos de conselheiros: os membros natos (19) e os membros eleitos (6). Os membros natos, definidos no momento da criação do CD, constituem-se de entidades da sociedade civil que, dispendo de assento permanente, indicam seus porta-vozes nas reuniões do órgão¹². Já os membros eleitos devem ser previamente indicados e aprovados pelo CD para mandatos de três anos e apenas eles, e não os conselheiros natos, estão sujeitos à perda do mandato no caso não justificarem suas ausências nas reuniões (CONSELHO, 1997, Art. 5º).

Das reuniões, além dos conselheiros, é permitido participar (sem poder de voto) o presidente da Fundação e diretores, além de outras pessoas que, convidadas formalmente pelo Conselho, venham oferecer esclarecimentos técnicos. As reuniões não são abertas a ouvintes e tampouco há qualquer dispositivo legal que permita que um interessado, cidadão ou entidade, candidate-se a uma das vagas no Conselho. Contudo, houve iniciativas de realizar audiências públicas, quando identificada a necessidade de conduzir os processos de forma mais transparente (CONSELHO, 2008). Além disso, James Görge (2008) afirma que qualquer indivíduo ou grupo interessado em participar pode manifestar sua candidatura a uma das vagas eleitas com mandato a vencer e esta será analisada pelos conselheiros.

Do CD fazem parte, além de representantes da sociedade civil, agentes dos Poderes Executivo e Legislativo, caracterizando o espaço de discussão, portanto, como uma instituição de participação híbrida (AVRITZER, 2007), o que potencializaria o diálogo entre produtores de decisão e concernidos pelas políticas públicas instituídas. Como uma forma de ilustrar quem são os participantes do Conselho, a qual esfera pertencem, quais são seus vínculos e quais interesses defenderiam, sugere-se a sistematização apresentada abaixo (Tab. 1)¹³.

Esfera	Vínculo	Setor	Vaga
Estatal	Poder Executivo Estadual	Educação e Cultura	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
Estatal	Poder Executivo Estadual	Educação e Cultura	Secretaria de Estado da Cultura-SEDAC
Estatal	Poder Executivo Municipal	Outros	Federação das Associações de Municípios do RS-FAMURS
Estatal	Poder Legislativo Estadual	Educação e Cultura	Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Representante dos Funcionários da FCPRTV
Social	Associações de Empresários	Educação e Cultura	Fórum Estadual de Reitores
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Associação Rio-Grandense de Imprensa - ARI
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Sindicato dos Jornalistas Profissionais no RS
Social	Sindicato de Trabalhadores	Comunicação	Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do RS
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Associação Profissional dos Técnicos Cinematográficos do RS-APTC
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Sindicato dos Músicos do RS
Social	Associações de Empresários	Educação e Cultura	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do RS-SINEPE
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Sindicato dos Professores do RS-SINPRO-RS
Social	Sindicato de Trabalhadores	Educação e Cultura	Centro dos Professores do Estado do RS-CPERS/Sindicato
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação das Indústrias do Estado do RS-FIERGS
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação da Agricultura do RS-FARSUL
Social	Associações de Empresários	Economia	Federação das Associações Comerciais do RS-FEDERASUL
Social	Associações de Empresários	Comunicação	Associação Rio-Grandense de Propaganda-ARP
Social	Sindicato de Trabalhadores	Economia	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do RS-FETAG
Social	Cidadãos	Outros	Conselheiros eleitos (6)

Distribuição das Vagas no Conselho Deliberativo

A partir dessa classificação, é possível perceber a predominância da representação social (84%), em detrimento da estatal (16%). Outra lâmina de análise da composição do CD pode partir da identificação dos vínculos que estes mantêm, de acordo com a natureza de sua atividade ou função. Verifica-se, por exemplo, que a categoria dos trabalhadores, detém a maioria dos assentos (36%), enquanto empresários e cidadãos ocupam o segundo lugar na distribuição das vagas (24% cada). Desta forma, pode-se pensar, há certo equilíbrio de forças no grupo que pretende representar a sociedade.

Por fim, dentre as formas de se analisar encontra-se também a possibilidade de pensar os setores a que os conselheiros são originários. No caso dos grupos da sociedade presentes no CD, os diversos interesses estão representados pelos setores da Educação e Cultura (36%), da Comunicação (20%), da Economia (16%), além daqueles interesses difusos, reunidos sob a classificação “outros” (28%).

É possível identificar o balanceamento na distribuição entre setores, mas essa perspectiva não é unânime. Alguns entrevistados afirmaram ser necessária a reunião de personalidades com mais afinidade com a área da radiodifusão, enquanto outros avaliam que a rigidez do Estatuto não prevê as possíveis mudanças da sociedade, não permitindo que a composição do CD seja pensada de acordo com sua diversidade. Os argumentos, entretanto, não são em prol do aumento do número de vagas de conselheiros, e sim pela flexibilização do Estatuto, já que algumas das entidades com assento permanente, ao longo da história do CD sempre demonstraram pouca disposição a participar (BERGER, 2005; ESCOBAR, 2005; FACCIONI, 2005). Essa participação inconstante é demonstrada nos índices de presença dos conselheiros nas reuniões: a ausência de quorum foi um problema que acompanhou o Conselho desde o início de suas atividades (MIOLA, 2009).

4.3 Escopo e condução da deliberação

Esta dimensão do desenho institucional relaciona-se àquela característica inerente à deliberação pública, que é a forma como a discussão é conduzida e o conteúdo passível de negociação argumentativa. Embora afirme que restringir o escopo da deliberação possa limitar as liberdades de expressão e política, Fung (2004) reconhece que a delimitação da abrangência da discussão influencia no *modus operandi* e o impacto das deliberações.

Regimentalmente, as atribuições do Conselho Deliberativo compreendem: a) estabelecer diretrizes para a programação de acordo com as finalidades das emissoras da FCPRTV; b) acompanhar ações da empresa zelando para que as diretrizes sejam

cumpridas; c) apreciar as propostas da Presidência da Fundação a respeito da celebração de convênios, orçamento, planejamento de programação, aprovar indicações governamentais para os cargos de chefia e quadro de funcionários; além de d) ordenar seu próprio funcionamento interno. Excepcionalmente, cabe ao CD propor ao governador substituição de dirigentes, deliberar a respeito de reformas estatutárias a serem submetidas à Assembléia Legislativa e, se proposta pelo Poder Executivo, opinar a respeito da extinção da Fundação (CONSELHO, 1997).

A percepção de alguns entrevistados a respeito das funções e atuação do CD é de que o órgão é incapaz de interferir, de fato, na condução das políticas para a radiodifusão pública no Estado (ESCOBAR, 2005; BERGER, 2005). As razões apontadas vão da extrema influência governamental, expressa na indicação dos dirigentes da Fundação, e também no desacato às recomendações feitas pelo colegiado (BERGER, 2005; ESCOBAR, 2005; FACCIONI, 2005), às restrições estatutárias, que não delimitam precisamente o poder do CD.

Dessa forma, fortalece-se apenas um aspecto da deliberação, que é o de contribuir para o aperfeiçoamento do debate sobre a radiodifusão pública, fornecendo subsídios argumentativos para seus conselheiros. O aspecto da troca e cooperação entre atores da sociedade e agentes do Estado para a produção de políticas fica sensivelmente prejudicado, já que a obrigatoriedade de submeter os projetos de governo à discussão do Conselho raramente é convertida em modificações nas propostas iniciais (MIOLA, 2009).

Ainda pertinente ao desenho da esfera deliberativa é a frequência de suas reuniões. Quanto a isso, é importante esclarecer que o CD da FCPRTV é um órgão colegiado permanente, que tem a obrigação regimental de se reunir mensalmente (CONSELHO, 1997, Art. 11). Sua manutenção como esfera deliberativa lhe possibilita o acompanhamento das atividades correntes da Fundação e, periodicamente, pôr em pauta a revisão da conduta das emissoras e os projetos construídos pela Direção da FCPRTV e pelo Governo.

Dada a variedade de temas que lhe compete analisar, muitos de natureza técnica e burocrática, a impressão de alguns conselheiros é de que essa periodicidade é insuficiente, por ser incompatível com a dinâmica de trabalho das emissoras de radiodifusão (BERGER, 2005). Görden (2005) afirma, entretanto, que o ritmo de trabalho do Conselho deve obedecer um processo que compreende “a apresentação das propostas, o tempo de maturação, reflexão”, e, portanto, o Conselho deve se dedicar a grandes questões, não interferindo no cotidiano das emissoras, o que, de fato atrasaria

os trabalhos. Por outro lado, a discussão conceitual, que forma a base para a avaliação do cumprimento das diretrizes elaboradas pelo próprio Conselho, é prejudicada por alguns fatores, mencionados pelos entrevistados e apresentadas esporadicamente nas atas: (1) os conselheiros apresentam níveis heterogêneos de informação a respeito dos temas concernentes à radiodifusão pública; (2) há uma inconstância de seu comparecimento às reuniões; (3) a substituição dos representantes dos membros natos é freqüente (MIOLA, 2009). A conjugação desses fatores dificultaria a evolução dos posicionamentos dos conselheiros, e o avanço do debate.

4.4 Resultados

Quanto aos resultados advindos da deliberação pública, pode-se considerá-los de dois tipos: os que abrangem a função discursiva da deliberação e os que são da ordem da produção da decisão. Tributário da teoria habermasiana sobre a esfera pública, o deliberacionismo reconhece a importância da constituição de espaços de discussão pública com o intuito de dotar os cidadãos de ferramentas repertório político que lhes permitam desempenhar um papel ativo nas democracias (HABERMAS, 1997). Por outro lado, a deliberação pública pretende oferecer os instrumentos normativos que contribuirão para a tomada de decisões em um processo que produza, a partir da disputa argumentativa, a decisão mais justa e legítima, pois leva em consideração uma ampla gama de interesses tendo em vista a pluralidade da sociedade, em um processo que garante a publicidade do espaço de discussão, dos argumentos apresentados e das políticas decididas (idem).

Os resultados de uma esfera de participação social que apóie nos processos argumentativos, como o Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini, são também de duas espécies. O primeiro deles, que se encontra no âmbito da formação da vontade e geração de consensos, relaciona-se com o fato de tornar passível de questionamento as ações governamentais. Isso significa inserir a *discutibilidade* (GOMES, 2008) nas políticas propostas para a radiodifusão pública no estado do Rio Grande do Sul. De fato, com a instalação do CD, certos setores da sociedade, que antes nunca haviam se envolvido com a radiodifusão educativa, embora muitas vezes ligadas aos temas, passaram se interessar pelos rumos da FCPRTV. Para os funcionários, por sua vez, o CD representou um espaço de intermediação de suas reivindicações, enquanto ofereciam, aos demais conselheiros, relatos da realidade cotidiana das emissoras.

A partir do debate iniciado em 1995 foram elaboradas as diretrizes que orientam a FCPRTV. Essas diretrizes, embora pouco respeitadas, apresentam os valores

que assegurariam que a programação da Rádio FM Cultura e da TVE-RS estivesse de acordo com os principais fundamentos da radiodifusão pública mundial, como (1) redefinição das relações entre Estado, sociedade e *media* para a reestruturação do sistema de comunicação no que diz respeito aos papéis educativo, cultural, político e econômico; (2) valorização e divulgação da cultura local; (3) capacitação dos cidadãos para a leitura crítica dos *media*; e (4) qualificação do mercado de comunicação, com o fortalecimento da produção independente (CONSELHO, 1999).

O segundo aspecto esperado da deliberação pública consiste na proposição de políticas públicas. Embora as iniciativas do CD tenham sido barradas pela contrariedade ou inércia do Governo Estadual, o órgão não perdeu seu caráter propositivo. Para de ilustrar essa característica, citam-se alguns projetos nos quais o Conselho se empenhou nos últimos dois anos: (1) proposta de criação de um sistema estadual de comunicação pública, envolvendo diversas TVs não-comerciais, na criação de uma parceria para a transmissão em multicanal digital; (2) discussão de projeto para o saneamento das finanças da Fundação facilitando a captação de apoios culturais; (3) apresentação de emendas ao orçamento estadual como forma de viabilizar a digitalização das emissoras (MIOLA, 2009).

Assim, influenciado tanto pelo seu aspecto formal, quanto pelas dinâmicas de poder que o caracterizam, define-se o desenho do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini.

5. CONCLUSÕES

A possibilidade de adicionar elementos democráticos ao processo de produção de políticas públicas para a radiodifusão dá razão a um olhar um pouco mais demorado sobre os conselhos de emissoras públicas. As premissas utilizadas na justificação dessas instâncias evocam exatamente aspectos relacionados à fórmula democrática que associa à participação da sociedade em espaços institucionais de deliberação pública o aumento da qualidade e da legitimidade das decisões tomadas.

A criação do Conselho Deliberativo propunha mudanças profundas na forma de lidar com os assuntos da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, pois estabelecia um mecanismo de *accountability*, submetendo as decisões governamentais e da Direção da empresa à apreciação de um colegiado predominantemente social. Na prática, os benefícios advindos podem ser resumidos da seguinte maneira: sua existência tornou passível de discussão assuntos até então de concernência interna da empresa, trazendo à tona as dinâmicas de poder ali presentes e inserindo a discutibilidade nas políticas governamentais. Quanto ao aspecto propositivo, a entidade elaborou, além das

diretrizes para a Fundação, projetos com vistas à melhoria das condições de produção das emissoras, mas pouco daquilo sugerido pelo Conselho foi acatado ou implementado na empresa.

Pode-se concluir que a concretização dos ideais que caracterizavam o projeto do Conselho Deliberativo esbarrou em alguns condicionantes decisivos. O mais importante deles é, talvez, o fato do sistema brasileiro de radiodifusão privilegiar, historicamente, interesses privados (do mercado, nas emissoras comerciais, ou dos governantes, nas emissoras educativas) e essa realidade dificilmente possa ser alterada a curto prazo com a introdução de instâncias deliberativas cujas decisões não ultrapassem os limites estreitos das próprias emissoras.

Ainda assim, é inegável que a instituição da participação da sociedade na FCPRTV corresponde àqueles anseios de modificação das relações entre emissoras públicas de radiodifusão e a sociedade para a melhor consecução do interesse público. Arrisca-se afirmar que isto pode ser o início de uma tendência nacional, atestada pela recente criação do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, que tem correspondência forte com mecanismos de regulação participativos consolidados em democracias desenvolvidas.

**Public broadcasting policies in a deliberative perspective:
The social participation in the Deliberative Council of
the Piratini Cultural Foundation**

ABSTRACT

This article studies how the social participation on the boards of public broadcasters can contribute to the production of policies for the sector. It particularly investigates the Deliberative Council of the Piratini Cultural Foundation (RS, Brazil). The idea of public deliberation offers the analytical and methodological framework to examine the discursive features of the board. The analysis showed that establishing a participatory council deepened the accountability and the arguability of local policies for broadcasting. The capacity of decision-making of the council, however, was limited by the power of the state Government.

Keywords: Public Broadcasting. Participation. Deliberative Council of the Piratini Cultural Foundation.

**La deliberación de las políticas de la radiodifusión pública:
La participación social en el Consejo Deliberativo de
la Fundación Cultural Piratini**

RESUMEN

Este artigo estuda cómo la participación de la sociedad en los consejos de los organismos de radiodifusión públicos puede contribuir a la elaboración de políticas para el sector a través de la investigación del Consejo Deliberativo de la Fundación Cultural Piratini (RS, Brasil). La idea de la deliberación pública le da el marco analítico y metodológico a fin de examinar las características discursivas del Consejo. El análisis mostró que la creación de esta esfera profundizó la accountability y la discusión de las políticas locales para la radiodifusión. La capacidad proposicional de el consejo, sin embargo, fue limitado por el poder del Gobierno del Estado.

Palabras claves: Radiodifusión Pública. Participación. Consejo Deliberativo de la Fundación Cultural Piratini.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação:** da autorização à legitimidade da ação. Dados, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007. p. 443-464.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1, Junho, 2008. p. 43-64.

BBC. **Building Public Value.** Renewing the BBC for a Digital World. London, BBC, 2004. Documento eletrônico disponível em: <<http://downloads.bbc.co.uk/info/policies/pdf/bpv.pdf>>. Acesso em 20/10/2009.

BOHMAN, J. **Public Deliberation:** Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge, MIT Press, 1996. 317 p.

COELHO, Vera Schattan. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo, Editora 34, 2004.

COLETIVA.NET. **Posse da presidência da Fundação TVE pode sofrer boicote.** Porto Alegre, Coletiva.Net, 21/10/2008. Documento eletrônico disponível em: <http://www.coletiva.net/site/noticia_detalle.php?idNoticia=27831>. Acesso em 20/10/2009.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Diretrizes para as emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, 1999. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_diretrizesgerais.php>. Acesso em 20/10/2009.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Diretrizes para a elaboração de programação das emissoras da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Porto Alegre, Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão, 1999b. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_diretrizesdeprogramacao.php>. Acesso em 20/10/2009.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Proposta do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini à Sociedade e aos Poderes Legislativo e Executivo.

Porto Alegre, 2002. (mimeo).

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Ata da reunião do Conselho Deliberativo. Nº 01/1995 a 137/2008. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_atasdereuniao.php>. Acesso em 20/10/2009.

CONSELHO Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. Regimento Interno. Porto Alegre, 1997. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/conselhodeliberativo/menu_regimentointerno.php>. Acesso em 20/10/2009.

CORPORATION for Public Broadcasting. Public Participation in Public Broadcasting. Washington, D.C., Corporation for Public Broadcasting, 1978.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**. São Paulo, Editora 34, 2004, p. 41-62.

DRYZEK, John. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*. Oxford, Oxford University Press. 208 p.

ENLI, Gunn Sara. Redefining Public Service Broadcasting: Multi-Platform Participation. In: **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, v. 14, n. 1, 2008. p. 105-120.

FUNG, A. **Receitas para Esferas Públicas**: Oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação*. São Paulo, Editora 34, 2004. p. 173-209.

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.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Cambridge, Harvard University Press, 1996. 422 p.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade, Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEATH, Carla W. **Private Sector Participation in Public Service Broadcasting**: The Case of Kenya. In: *Journal of Communication*, Summer, v. 38, n. 3, 1988. p. 96-107.

I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. Carta de Brasília: Manifesto pela TV Pública independente e democrática. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. 5 p.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Edufba, Salvador, 2002. 263 p.

JOSEPH, Ammu. **Media Matter Citizens Care**: The who, what, when, where, why, how, and butts of citizens' engagement with the media. In: *Advocacy Brochure on Citizens and the Media*, UNESCO, 2005. 37p.

LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do mundo**: O modelo britânico de televisão. São Paulo, Summus, 1997. 107 p.

LEAL, Sayonara. **A imaginação de um controle público a partir do Regulamento do Setor de**

Telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão. XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Salvador, setembro de 2002.

MIOLA, Edna. **Radiodifusão pública e participação deliberativa:** Um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. 195 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MIOLA, Edna. **Entrevista com Christa Berger** [28/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com Márcia Escobar** [26/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com Ruy Carlos Ostermann.** [07/11/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com Vitor Zatti Faccioni.** [27/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com James Görden.** [09/10/2008]. Salvador, 2008. Arquivo em formato MP3 (55 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com José Antônio Dios Vieira da Cunha.** [19/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIOLA, Edna. **Entrevista com Liana Zogbi.** [13/10/2005]. Porto Alegre, 2005. 1 cassete sonoro (60 min.).

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

PERUZZO, Círcia M. K. **Televisão comunitária:** dimensão pública e participação cidadã na mídia local. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. v. 1. 197 p.

RABOY, Marc. Towards a New Ethical Environment for Public Service Broadcasting. In: **Studies of Broadcasting:** An International Annual of Broadcasting Science. Theoretical Research Center/NHK Broadcasting Culture Research Institute. Tokyo, 1993. p. 7-35.

RIO Grande do Sul. Estatuto da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. Porto Alegre, 1995. Disponível em: <http://www.tve.com.br/institucional/leieestatuto/menu_leieestatuto.php>. Acesso em 20/10/2009.

ROBILLARD, S. **Television in Europe:** Regulatory Bodies. London, John Libbey, 1995. 310 p.

WESSLER, Hartmut; LEIBFRIED, Stephan; HURRELMANN, Achim; MARTENS, Kerstin; MAYER, Peter (Eds.). **Public deliberation and public culture:** The writings of Bernhard Peters - 1993-2005. Palgrave Macmillan, 2008. 304 p.

¹ Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas - UFBA, entre 2007 e 2009, sob orientação do Prof. Dr. Othon Jambeiro, com financiamento do CNPq. A autora agradece as colaborações dos participantes do GT Economia Política e Políticas de Comunicação, do XVIII Encontro da Compós, em junho de 2009, onde uma versão preliminar deste texto foi discutida.

² Verificado, entre outros exemplos, na realização independente do II Fórum Nacional de TVs Públicas. Disponível em: <http://www.forumtvpublica.org.br/>. Acesso em 20/10/2009.

³ O investimento do Poder Executivo no fomento ao debate sobre a radiodifusão pública nacional mostrou-se uma estratégia para favorecer a posterior implantação da Empresa Brasil de Comunicação.

⁴ Não se pretende afirmar, porém, que o campo acadêmico ignorasse tal perspectiva. A vasta literatura internacional a respeito da radiodifusão pública apresenta há vários anos indícios da importância do envolvimento mais próximo do público com as emissoras (BBC, 2008; CITIZENS, 2000; CORPORATION, 1978; ENLI, 2008; HEATH, 1988; JOSEPH, 2005; PEARCE e ROSENER, 1985; RABOY, 1993).

⁵ Ressaltam-se, entretanto, a experiência de gestão participativa empreendida por emissoras de radiodifusão comunitárias, investigada por Círcia M. K. Peruzzo (2007).

⁶ O período delimitado para análise, inclusive do material documental, compreende a criação do Conselho Deliberativo, em 1995, até novembro de 2008, momento em que se deu o encerramento da coleta empírica da pesquisa de mestrado.

⁷ Fase em que o Conselho foi presidido pelo jornalista Ruy Carlos Ostermann.

⁸ A segunda fase é delimitada pela gestão do jornalista e ativista Daniel Herz na presidência do colegiado e coincidiu com o início da gestão de Olívio Dutra (PT) no Governo Estadual.

⁹ Neste período, a mesa do Conselho Deliberativo foi presidida pelo empresário Vitor Faccioni.

¹⁰ É válido destacar que há uma ampla literatura a respeito de experiências de participação e deliberação pública no Brasil, que poderia enriquecer essa discussão. Alguns desses pesquisadores discutem tais temas na obra organizada por Vera S. P. Coelho e Marcos Nobre, intitulada "Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo", Editora 34, 2004.

¹¹ Foram entrevistadas, entre 2005 e 2008, as seguintes personalidades: Christa Berger; José Antonio Dios Vieira da Cunha; Liana Zogbi; Márcia Escobar; Mario Ronaldo Oliveira da Silva; Ruy Carlos Ostermann; Vitor Zatti Faccioni; e James Görden.

¹² Também é membro nato o representante dos funcionários da Fundação Cultural Piratini, por eles escolhido em assembléia.

¹³ Enquanto os âmbitos de poder associados aos conselheiros são a esfera do estado e a esfera da sociedade, seus vínculos são apresentados conforme a natureza de sua atividade ou função, a saber, Poder Executivo ou Legislativo, sindicatos profissionais, associações empresariais e cidadãos. A atuação de algumas entidades foram um tanto reduzidas, como no caso do Fórum Estadual de Reitores, que se classificou como associação de empresários. Isso se deu pois, considerando o conjunto de Universidades que atuantes na região metropolitana do estado (que acabam por determinar o representante dos Reitores), predomina a existência de instituições de ensino superior privadas, sendo a Universidade Federal do Rio Grande do Sul a única instituição pública a se colocar nesse grupo. Outra generalização foi feita quanto ao setor de interesses representados pelos conselheiros. A categoria "outros" pretende dar conta tanto de instituições com interesses difusos (como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul), quanto às vagas de conselheiros eleitos, que não têm, por definição, interesses localizados neste ou naquele setor.

Copyright (c) 2009 Autor(es) / Copyright (c) 2009 The author(s)
The copyright of works published in this journal belong to the authors, and the right of first publication is conceded to the journal.
Due to the journal being of open access, the articles are of free use in research, educational and non-commercial activities.



Selo CC-BY-NC com Direito Autoral_2009