

Rodrigo Élcio Marcelos Mascarenhas

TV ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY* À LUZ DA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Belo Horizonte, Minas Gerais
2019

Rodrigo Élcio Marcelos Mascarenhas

TV ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY* À LUZ DA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro/MG, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte/MG
2019

M395t

Mascarenhas, Rodrigo Élcio Marcelos.

TV Assembleia de Minas Gerais [manuscrito] : uma análise a partir do conceito de accountability à luz da teoria democrática contemporânea / Rodrigo Élcio Marcelos Mascarenhas. – 2019. [6], 98 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Ricardo Carneiro

Coorientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 104-123

1. Comunicação – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2. Radiodifusão – Minas Gerais. 3. Televisão – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Brasil, Flávia de Paula Duque. III. Título.

CDU 654.1:35(815.1)

Rodrigo Élcio Marcelos Mascarenhas

TV ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE
ACCOUNTABILITY À LUZ DA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro/MG

Aprovação na Banca Examinadora

Data de aprovação

26/3/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
EG/FJP

Profª. Drª. Flávia de Paula Duque Brasil
EG/FJP

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
EG/FJP

Profª. Drª. Rachel Cardoso Barreto
TV Assembleia de Minas Gerais

RESUMO

As televisões legislativas surgem no Brasil em 1995 com o objetivo de transmitir, ao vivo e sem cortes, todas as reuniões plenárias das Casas Legislativas do País. Depois de 23 anos de existência, algumas delas, como a TV Senado, TV Câmara e TV Assembleia de Minas Gerais, possuem concessão de sinal de radiodifusão e produzem programação própria durante 24 horas por dia. Nesse cenário, a presente pesquisa investiga, no caso da TV Assembleia de Minas Gerais, a atuação da emissora a partir do conceito de *accountability* à luz da teoria democrática contemporânea. Para isso, é realizado um estudo da teoria democrática na perspectiva elitista, pluralista, participativa e deliberativa, segundo o qual se extrai a busca pelo aprofundamento democrático por meio da adoção de ferramentas de deliberação na Administração Pública, bem como pelo uso das chamadas instituições participativas (IPs). Além disso, o conceito de *accountability* fornece à pesquisa subsídios para uma análise com base na necessidade da existência de instrumentos e mecanismos de prestação de contas, transparência, gestão de qualidade e responsabilização dos agentes públicos. Em relação às emissoras custeadas com recursos públicos, a *accountability* passa a exigir uma autorregulação eficiente e transparente. Com isso, a pesquisa analisa o marco legal aplicável às televisões legislativas e o cenário de deliberação, participação e *accountability* na TV Assembleia de Minas Gerais, a partir de dados documentais, normativos e de questionário aplicado aos servidores jornalistas da emissora. O resultado da pesquisa sugere autorregulação inexistente, além de baixa influência dos cidadãos na atuação do canal legislativo.

Palavras-chave: teoria democrática; *accountability*; televisões legislativas; autorregulação.

ABSTRACT

Legislative televisions appeared in Brazil in 1995 with the objective of transmitting all the plenary meetings of the Legislative Houses of the Country, live and without cuts. After 23 years of existence, some of them, such as TV Senado, TV Câmara and TV Assembleia of Minas Gerais, have concession of radio broadcast signal and produce their own programming for 24 hours a day. In this scenario, this research investigates, in the case of TV Assembleia de Minas Gerais, the performance of the broadcaster based on the concept of accountability in light of contemporary democratic theory. For this, a study of democratic theory is carried out in an elitist, pluralist, participatory and deliberative perspective, according to which the search for democratic deepening is extracted through the adoption of deliberation tools in Public Administration, as well as through the use of so-called participatory institutions (IPs). In addition, the concept of accountability provides the research with subsidies for an analysis based on the need for instruments and mechanisms to be accountable, transparency, quality management and punishment of public agents. In relation to publicly funded broadcasters, accountability requires efficient and transparent self-regulation. With this, the research analyzes the legal framework applicable to the legislative televisions and the scenario of deliberation, participation and accountability in the TV Assembleia of Minas Gerais, based on documentary, normative data and a questionnaire applied to the journalist of the broadcaster. The result of the research suggests non-existent self-regulation, in addition to low influence of the citizens in the action of the legislative channel.

Keywords: democratic theory; accountability; legislative televisions; self-regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – A TRAJETÓRIA DA DEMOCRACIA: DO MODELO HEGEMÔNICO À DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	5
1.1 Democracia: trajetória inicial do conceito	6
1.2 Solução elitista de Schumpeter: o modelo hegemônico	7
1.3 O pluralismo de Dahl	10
1.4 O avanço da democracia participativa	12
1.5 A democracia deliberativa	15
1.6 Marcos de democracia participativa e deliberativa no Brasil	18
CAPÍTULO 2 – REPRESENTAÇÃO E <i>ACCOUNTABILITY</i>	21
2.1 <i>Accountability</i> : muito além da prestação de contas	21
2.2 Dimensões de <i>accountability</i> a partir de Schedler (1999) e P. Murphy et al. (2018)	34
2.3 <i>Accountability</i> nos serviços públicos de comunicação	39
CAPÍTULO 3 – A TV LEGISLATIVA NO BRASIL	44
3.1 Marco legal do serviço público de radiodifusão sonora de imagens na Constituição da República de 1988	44
3.2 Televisões legislativas: a TV Assembleia de Minas Gerais	57
3.2.1 Estrutura da TV Assembleia de Minas Gerais	60
3.2.2 Forma de provimento de cargos de chefia	63
3.2.3 Sistema de avaliação da TV Assembleia de Minas	65
3.2.4 Sistema de interação ao cidadão (SIC)	67
CAPÍTULO 4 – DESAFIOS DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NO CONTEXTO DA TV ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS	68
4.1 Metodologia da pesquisa	68
4.2 Análise dos resultados	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

INTRODUÇÃO

Inúmeras ferramentas surgiram, no contexto brasileiro, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, com a promessa de promover a transparência, controle social e a participação do seio da Administração Pública. Este trabalho busca analisar, a partir do conceito de *accountability* à luz da teoria democrática contemporânea, a atuação de uma dessas ferramentas: a televisão legislativa, especialmente o caso da TV Assembleia de Minas Gerais – a primeira a surgir no país em 1995.

As televisões legislativas começaram a funcionar, no Brasil, depois que a chamada Lei da TV a cabo¹, em seu art. 23, obrigou a destinação de canais da grade de transmissão para o trabalho parlamentar (BRASIL, 1995). No entanto, a Lei nº 8.977/1995, em seu art. 23, alíneas “b” a “d”², previa apenas a obrigatoriedade de as empresas administradoras do serviço fornecerem um canal destinado ao Poder Legislativo Estadual e Municipal, outro destinado à Câmara dos Deputados, além de um para o Senado Federal. Segundo esse dispositivo legal, esses canais deveriam ocupar-se da exibição de todas as sessões plenárias, transmitindo-as ao vivo e sem cortes (BRASIL, 1995). Hoje, entretanto, a grade de programação desses canais expandiu-se e passou a possuir conteúdo diversificado.

A primeira TV legislativa a funcionar foi a da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em novembro de 1995. Depois veio a TV Senado, criada por meio da Resolução daquela Casa, a de nº 24/1995 (BRASIL, 1995)³, com o funcionamento a partir de fevereiro de 1996. Já a da Câmara dos Deputados veio logo em seguida, em 1998, por meio da Resolução nº 21/1997

1 Lei nº 8.977/1995, posteriormente modificada pela Lei nº 12.485/2011

2 Art. 23. A operadora de TV a Cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações:

I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA:

[...]

b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

3 Publicada no Diário do Congresso Nacional em 10/06/1995, Seção 2 Disponível em

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=141416&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB> . Acesso em: 23 de setembro de 2018

(BRASIL, 1997)⁴.

Depois de mais de vinte anos, os primeiros canais não difundem o seu sinal somente via operadoras de TV a Cabo. A TV Câmara, a TV Senado e a TV Assembleia de Minas Gerais ampliaram o sinal por meio de antena parabólica de sinal codificado por assinatura e também por antena parabólica de sinal aberto, o sistema SHF⁵. Além disso, a TV Câmara, a TV Senado e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais possuem sinal aberto de televisão convencional - UHF e VHF – por meio de emissoras repetidoras do próprio Senado e ainda por meio de retransmissoras de caráter público, educativo e comunitário, depois da realização de convênio com vários municípios.

As emissoras legislativas também difundem a transmissão pela internet, por meio do chamado *streaming* de banda larga⁶ e há ainda, em alguns municípios, o compartilhamento de um mesmo sinal entre as programações das televisões legislativas do Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias e Câmaras Municipais. Nesse contexto, percebe-se a TV legislativa como uma espécie de vitrine para os atores sociais, como uma possível ferramenta de transparência e controle social.

Neste contexto, a proposta de pesquisa, nesse tema, busca arcabouço científico para analisar a atuação das TV Assembleia de Minas Gerais face ao conceito de *accountability*, em sintonia com a teoria democrática contemporânea. Dessa forma, este estudo espera detectar o seu papel enquanto ferramenta de *accountability*, e como o cidadão consegue ou não se inserir no arranjo organizacional da TV, de modo a exercer influência na produção de conteúdo desse canal.

A pesquisa parte de uma visão da TV legislativa enquanto instrumento de transparência do mandato parlamentar, expressa no conceito de *accountability* vertical. O estudo é relevante no

4 Publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 08/10/1997, Página 31389 e Disponível no sítio <http://www2.camara.gov.br/legin/int/rescad/1997/resolucaodacamaradosdeputados-21-7-outubro-1997-321070-norma-pl.html>. Acesso em 23 de setembro de 2018

5 SFH é super high frequency, ou frequência super alta, transmitida via satélite e captada por meio de antenas parabólicas.

6 A TV Senado pode ser assistida pela internet por meio do endereço: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/>. A TV Câmara está online em <http://www.camara.gov.br/internet/tvcamara/?lnk=ASSISTA-A-TV-CAMARA-PELA-INTERNET&selecao=VIVO> e a TV Assembleia de Minas Gerais pode ser vista, ao vivo, em http://www.almg.gov.br/acompanhe/tv_assembleia/index.html. Acesso em 23 de setembro de 2018.

sentido de ressignificar e expor os dilemas e potenciais dessa ferramenta no contexto democrático para o país.

Portanto, o quadro teórico proposto define-se a partir de dois temas: teoria democrática contemporânea e, de forma mais específica, *accountability* da administração pública. Constrói-se um modelo de análise da *accountability*, a partir de autores, como Schedler (1999), P. Muphy et. al (2018), os pesquisadores de Oxford, Andrea Millwood Hargrave e Colin Shaw (2009), que estudaram quatro emissoras de serviços públicos de radiodifusão em quatro países diferentes, na obra “*Accountability and the Public Interest in Broadcasting*” (2009), e outros.

No primeiro capítulo desta dissertação, será realizada uma revisão teórica da trajetória da teoria democrática, a partir do paradigma democrático em Schumpeter (1961), na perspectiva elitista, e Dahl (2012), na perspectiva pluralista. Além disso, analisam-se, com base em Pateman (1992) e Macpherson (1977), a corrente da participação e ainda as chamadas instituições participativas, como espaços de intermediação, em que existe oportunidade de interação entre os diversos atores interessados, em Wampler (2011) e outros. No capítulo inicial, há ainda um estudo da teoria deliberativa da democracia a partir da proposta de uma democracia em que o diálogo e a deliberação são fundamentais no processo de tomada de decisões públicas, conforme Jürgen Habermas (2012).

No segundo capítulo, uma revisão bibliográfica do conceito de *accountability* busca identificar as dimensões do termo, com o fito de compreender que a *accountability*, na perspectiva contemporânea, tem sentidos mais amplos do que a simples prestação de contas por parte do Estado, com a consequente responsabilização do agente que tem postura desconforme. Esse estudo parte das perspectivas de Schedler (1999), O’Donnel (2003), Mainwaring (2003), Bovens (2007), Olsen (2017) e outros. O conceito também será estudado no caso específico das emissoras custeadas com recursos públicos, por meio das análises de Hargrave e Shaw (2009), Chadwick (2013) e Martin e Lowe (2013).

O estudo ainda tem alicerce no quadro empírico, no qual houve a coleta, análise e interpretação das informações acerca da estrutura, funcionamento, bem como a investigação documental da legislação e normatização aplicável à TV Assembleia de Minas Gerais. A última etapa da pesquisa objetiva compreender como a *accountability*, participação e

deliberação ocorrem na TV Assembleia de Minas Gerais, por meio de questionário estruturado aplicado aos servidores jornalistas desse setor. Os dados apresentados no capítulo final buscam demonstrar o valor atribuído pelos servidores aos mecanismos de *accountability*, participação e deliberação, além da adoção ou não deles na realidade da emissora. Todos esses dados são analisados qualitativa e quantitativamente a partir do modelo de análise construído para a pesquisa, de modo a categorizar a atuação da emissora TV Assembleia de Minas Gerais em relação à *accountability*, em sintonia com o paradigma democrático atual.

CAPÍTULO 1 - A TRAJETÓRIA DA DEMOCRACIA: DO MODELO HEGEMÔNICO À PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO

As televisões legislativas estão em funcionamento há vinte e três anos no Brasil. Parcela de tempo substancial, considerando que o país alcançou a redemocratização somente há três décadas. Possuidoras de concessão de sinal de radiodifusão, algumas emissoras legislativas ampliaram, ao longo dos anos, sua capacidade de produção e transmissão de conteúdo. Temos, como exemplo, a TV Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que hoje veicula, além de transmissões ao vivo de Plenário e comissões, conteúdo original produzido pela equipe de servidores públicos que integram o corpo técnico e administrativo do legislativo mineiro

Essa importante ferramenta de transparência do trabalho realizado pelo Legislativo, portanto, tem cumprido um papel bem mais amplo do que a simples veiculação de reuniões realizadas pelos parlamentares. Este estudo visa dar contribuições para uma delimitação mais clara de como as TV Legislativas inserem-se no conceito da *accountability*, bem como na teoria democrática contemporânea.

Nesse sentido, o contexto teórico da pesquisa tem base, teórica e conceitualmente, nos campos de conhecimentos que perpassam a problemática a ser investigada. Ocorre, dessa forma, a interlocução de duas esferas do conhecimento. A primeira, a trajetória da teoria democrática, desvela o contexto de construção democrática em que está inserida a televisão legislativa. A segunda, apresentada no segundo capítulo, busca demonstrar as relações da emissora em relação ao conceito de *accountability*.

Conforme Filgueiras (2011), a própria trajetória do conceito de democracia explica a necessidade de mecanismos de governança democrática e, por conseguinte, a construção de uma perspectiva de *accountability*. Nesse contexto, a construção teórica apresentada a seguir busca contribuições importantes para o entendimento sobre esses conceitos. Dessa forma, serão extremamente relevantes para posicionar as TVs Legislativas nessa lente.

1.1 Democracia: trajetória inicial do conceito

São relevantes, no contexto democrático, as formas de atuação dos novos mecanismos de transparência e controle social. Nesse sentido, investigar como o modelo democrático trilha até os dias atuais é importante para entender como a transparência, deliberação e participação social ganham contornos relevantes quando se busca um caminho de aprofundamento democrático em países como o Brasil.

Democracia, na etimologia, tem-se que *demo* significa povo, enquanto que *cracia* denota poder de governo. Portanto, governo do povo, em que o povo é soberano. O ideal de democracia direta, comum na Grécia Antiga, com a participação direta do cidadão, foi se dissipando em função da questão de escala dos modernos Estados Nacionais, cada vez maiores e mais complexos. Nesse contexto, ganha relevo a noção da democracia representativa, na qual os cidadãos elegem os representantes por meio do voto, ainda que possa haver a previsão de instrumentos de participação direta, como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular de lei, no caso brasileiro.

Diversos foram os questionamentos e pressões liberais e de esquerda até a configuração da democracia como regime na maioria dos países ocidentais. Depois de despontar com potencial promissor ao longo do século XX, o ideal democrático, principalmente em países da América Latina, como o Brasil, não consegue dar conta de uma crise de representatividade crescente, na qual o eleitor não se reconhece na figura do político, bem como tem dificuldades de se consolidar em relação a uma tendência inegável, a da necessária institucionalização da participação popular na gestão da coisa pública, conforme defendem os teóricos da democracia participativa.

O paradigma democrático, defendido por teóricos como Schumpeter, na perspectiva elitista, e Robert Dahl, na perspectiva pluralista, como o mais viável na modernidade, acabou por se render a interesses outros, seja para permitir a concentração de poder nas mãos de poucos, seja para submeter-se às pressões de ideais econômicos. Tais dificuldades conduziram a um modelo em que a participação social é minimizada, relegada a raras oportunidades ou exercida com baixa qualificação do cidadão. (AVRITZER E SANTOS, 2002)

Segundo Avritzer e Santos (2002), existe toda uma trajetória ao longo do século XX no modelo de democracia que conduziu a uma concepção hegemônica consolidada

principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Na primeira metade daquele século, os países liberais, em um desejo de consolidar a democracia, tiveram em Schumpeter (1961) o seu principal expoente no que os teóricos chegaram a nomear de solução elitista de democracia, que teria conduzido a um modelo no qual são restritas as formas de participação por meio de uma proposta de representação por meio do voto.

Em seguida, aborda-se o modelo pluralista, no qual Robert Dahl (2012) se destaca. Além deles, o presente trabalho exporá, em linhas gerais, os outros modelos considerados mais importantes: o participativo, nos nomes de Carole Pateman e C.B. Macpherson; além da democracia deliberativa, cuja referência basilar é Jürgen Habermas. Cabe destacar que a intenção da análise é o foco no modelo participativo, segundo o qual canais institucionalizados de participação permitem a influência do cidadão na gestão da coisa pública numa sintonia com teóricos que se apoiam no aprofundamento democrático, por meio de práticas participativas e também de ferramentas de deliberação.

1.2 Solução elitista de Schumpeter: o modelo hegemônico de democracia

Do ponto de vista de Schumpeter (1961, p. 328), tem-se o método democrático como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” Dessa ótica, o eleitor teria como função primária o poder de escolher o político pelo voto, sem exercer qualquer controle posterior durante a sua atuação, portanto somente aguardando o próximo pleito para não reeleger aqueles que não foram capazes de atender as demandas de sua base política. Dessa forma, no elitismo, “(...) a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade.” (Schumpeter, 1961, p. 330). Percebe-se, dessa forma, que a solução elitista se relaciona à seleção de líderes, as elites políticas, em oposição à doutrina clássica de participação política nas escolhas do bem comum, focando todo o processo nas regras eleitorais, conforme apontou Held (2006, p.125). Nesse sentido, há pouco espaço para a participação democrática e para o desenvolvimento coletivo ou individual.

Nesse contexto, Schumpeter (1961, p. 331-332) chega a criticar inclusive a representação proporcional, pois, segundo ele, conduziria a dar oportunidades as mais diversas

idiosincrasias, dificultado a eficiência da democracia. Percebe-se, nesse sentido, que o modelo democrático de Schumpeter busca alinhar-se a um princípio no qual a gestão da coisa pública é entregue àquela liderança que angariou mais votos na urna, num sistema majoritário de votação.

Schumpeter (1961) parte da defesa de que a democracia nada tem a ver com liberdade, mesmo que o modelo tenha virtudes em relação a defesa da liberdade de palavra e de imprensa. Em relação ao modelo de processo de trabalho no âmbito democrático, o autor (1961, p.254) explica que a burocracia é um complemento inevitável ao modelo, tanto do ponto de vista de funcionamento essencial quanto pelo prisma do desenvolvimento econômico, comum ao capitalismo.

Do ponto de vista de ideal democrático, a solução elitista observa que o respeito às normas democráticas é essencial quanto mais importante o ponto em discussão e tal respeito ocorreria de forma natural, na visão de Schumpeter (1961, p.290). O viés de uma democracia representativa pura e simples fica claro no ponto de vista de Schumpeter quando ele define o modelo enquanto “um governo aprovado pelo povo”. Isso porque o propósito da democracia se aplicaria a todos os governos que contam com o apoio da grande maioria de todas as classes do povo. A definição do autor se aplicaria principalmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático:

a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas. (SCHUMPETER, 1961, p. 301)

Nesse contexto, Schumpeter chega a tecer críticas aos instrumentos de democracia direta. Ele afirma que existem inúmeras possibilidades pelas quais o cidadão poderia sim participar do governo, influenciar ou até mesmo controlar. No entanto, essas formas não seriam, na ótica dele, um direito descrito como governo do povo. (SCHUMPETER, 1961, p. 302)

mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada pelo processo democrático, e se todos agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de *vontade do povo*. E não é apenas possível, mas, em todos os casos em que as vontades individuais estão muito divididas, muito provável que as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que *o povo deseja realmente*. Tampouco pode ser alegado que, embora não seja exatamente o que ele deseja, ainda assim seria um *meio-termo justo*. (SCHUMPETER, 1961, p. 310)

Para Santos e Avritzer (2002), Schumpeter é a principal referência do modelo hegemônico de democracia que ganhou força no mundo ocidental a partir da metade do século XX. Nesse prisma, a solução elitista dá destaque a aspectos como a contradição entre a mobilização e institucionalização; um aparente desinteresse ou até mesmo despreparo e incapacidade do cidadão para decidir; um modelo eminentemente eleitoral, com a presença do pluralismo político. No mesmo sentido, Held (2006, p.144) afirma que Schumpeter apresenta o eleitorado enquanto incapaz intelectualmente para tomar decisões por si mesmo e ainda suscetível a forças e pressões externas.

Entretanto, Santos e Avritzer (2002) defendem que as contradições do modelo hegemônico não resolvem as demandas do mundo atual. A solução elitista teria conduzido a uma crise da participação e de representatividade, expressa principalmente em um sentimento do cidadão de não se enxergar representado pelo detentor de mandato eletivo.

De acordo com Held (2006, p. 142), o modelo de Schumpeter não vislumbra a democracia como um modo de vida marcado pelo comprometimento com a igualdade, tampouco com a busca de melhores condições para o desenvolvimento humano em um contexto rico de participação. Nesse contexto, segundo Held, a solução elitista limita, de maneira muito estreita, o direito do cidadão de periodicamente escolher e autorizar governos a agir em seu nome.

Portanto, na visão de Held (2006, p. 157), a democracia elitista competitiva tem como principal justificativa a necessidade de existir um método de seleção política de uma elite com habilidades e imaginação, capaz de tomar decisões legislativas e administrativas. Além disso, esse modelo deve permitir certo controle sobre a proliferação de lideranças políticas. Ainda

conforme Held, o elitismo exige um cenário de governo parlamentar com um executivo forte, no qual existe uma centralização da liderança política, expresso na dominação do parlamento por partidos políticos, para controlar um contexto de competição entre as elites políticas e os próprios partidos. A solução elitista ainda demanda uma burocracia eficiente, na qual esteja fortalecida uma administração independente e bem treinada.

Macpherson (1977, p. 82) já apontava que a figura da participação teria sido deixada de lado no modelo elitista. O autor salienta que o modelo conduz a uma ideia do eleitor enquanto consumidor político, ou seja, a escolha é feita com base no pacote apresentado pelos mais diversos partidos.

A participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para a realização de um mais elevado, mas socialmente consciente conjunto de seres humanos. O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o ele poderia ser ou desejaria ser. A democracia é tão-somente um mecanismo de mercado; os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários. (MACPHERSON, 1977, p. 82-83)

Além disso, Macpherson (1977, p. 91) afirma que o modelo elitista contribui, em grande medida, para a apatia que seria própria do cidadão. Isso porque, ao não enxergar a democracia enquanto ferramenta de desenvolvimento pessoal e individual, o elitismo mantém a desvantagem daquele que tem dificuldade de adquirir instrução e ocupação, uma vez que esses cidadãos serão impedidos de exercer participação qualificada no momento que lhes aprouver. Diante desse quadro, essa desigualdade incentivaria o quadro de apatia.

Nesse contexto, o modelo de Schumpeter, conforme já expresso, afirmou-se como modelo hegemônico principalmente nos países ocidentais liberais na segunda metade do século XX. Esse modelo ganhou força no contexto da sociedade industrial, em que há permanente conflito político e fragmentação, com o eleitor pouco informado e sujeito a uma elite com habilidades e conhecimentos técnicos para exercer certa vantagem sobre todos os outros.

1.3 O pluralismo de Dahl

Como se pode perceber, a teoria elitista mostrou-se insuficiente, pois não considera uma relação mais estreita entre o cidadão eleitor e o representante que assim foi eleito. A passividade com que é retratada o cidadão, na solução elitista, torna as pessoas, nesse tipo de

democracia, isoladas e vulneráveis. Nesse prisma, pouca relevância adquirem parcelas importantes da população, atores sociais fundamentais em um processo democrático, como associações civis, sindicatos, organizações empresariais etc. Contudo, esses grupos, quando efetivamente participam da vida em sociedade, são capazes de influir de maneira positiva nos rumos e decisões que beneficiem a coletividade.

Neste contexto, surgiu a perspectiva pluralista, nos anos de 1950 e 1960, mais preocupada com o potencial dos atores sociais para efetivamente influir no processo democrático e passou a examinar a dinâmica desses grupos políticos. Essa teoria teve um dos principais representantes em Robert Dahl e buscou explorar as conexões entre competição eleitoral e as atividades de grupos interessados organizados. (HELD, 2006, p.158)

Os pluralistas admitem a seleção dos líderes políticos apresentada pela teoria elitista. No entanto, há uma defesa, na teoria pluralista, no sentido de que a concentração de poder nas elites não é algo totalmente inevitável. Dessa forma, é possível, sob essa ótica, que os esforços individuais combinados em grupos podem exercer certa influência na competição pelo poder.

Dahl (2012, p. 369) descreve essa possibilidade ao elencar as setes instituições necessárias à poliarquia, conceito de sistema político criado por este autor em 1956 para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos. Em especial, nos itens cinco a sete, Dahl salienta os parâmetros em que o pluralismo mais se destaca.

5. Os cidadãos têm o direito, protegido por lei, à liberdade de expressão, particularmente a expressão política, incluindo a crítica às autoridades, à conduta do governo, ao sistema político, econômico e social estabelecido e à ideologia dominante.
6. Eles também têm acesso a fontes alternativas de informação que não sejam monopolizadas pelo governo ou por nenhum outro grupo em particular.
7. Por fim, eles têm um direito efetivamente protegido por lei a formular associações autônomas e filiar-se a elas, inclusive associações políticas, como partidos políticos e grupos de interesse, que procuram influenciar o governo mediante a competição eleitoral e outros meios pacíficos. (DAHL, 2012, p. 369)

Nesse sentido, Held (2006, p.159) defende que os pluralistas apontam que a existência de interesses em competição são a base para a democracia, em um contexto que gera equilíbrio e

favorece o desenvolvimento das políticas públicas.

Na concepção de Dahl (2012, p. 396), um país dinâmico, moderno e pluralista é aquele no qual o poder na sociedade se apresenta disperso, difuso, ou seja, esteja distribuído para fora do centro, mas que permita que os indivíduos, associações e organizações possam exercer influência, autoridade e controle. Além disso, no ideal pluralista, a sociedade é capaz de promover atitudes e convicções compatíveis com um modelo democrático.

A noção de poder, como se vê, é bastante explorada pelos pluralistas. Held (2006, p. 160) explica que esse conceito se relaciona à capacidade de alguém alcançar um objetivo mesmo com a presença de certa oposição. Uma sociedade que permita esse cenário deve dispor aos seus membros de um equilíbrio de recursos, sem, no entanto, deixar de reconhecer a dificuldade que o mundo capitalista ocidental possui em realizar e permitir distribuição equânime de forças. A ideia, portanto, é que existam possibilidades de um processo de barganha contínuo.

Neste ponto, crucial apresentar que a teoria pluralista já apontava para necessidade de os representantes políticos serem responsivos às preferências dos cidadãos, em sintonia com o conceito de *accountability* a ser apresentado no capítulo 2. Nesse sentido, aponta-se uma insuficiência das eleições e partidos para fornecer o equilíbrio necessário à democracia, de modo que a existência de grupos sociais ativos é fundamental para sustentar o processo democrático, além de permitir que os cidadãos possam efetivamente alcançar seus objetivos. (Held, 2006, p.162)

1.4 O avanço da democracia participativa

A ampliação da participação foi rechaçada no modelo hegemônico de democracia com base no argumento da manutenção da estabilidade do sistema político e da incapacidade dos cidadãos. No entanto, na segunda metade do século XX, ressurgiu, na teoria política, uma necessidade de repensar a democracia e estudar o papel da participação nesse contexto. De acordo com Macpherson (1977, p. 97), a perspectiva de democracia participativa é fruto da insatisfação de trabalhadores fabris e de escritório que alcançou os estudos da sociologia, além dos meios de comunicação mais populares. Nesse sentido, chega a ser adotado, como lema, os movimentos estudantis da “Nova Esquerda” na década de 1960. Essa onda, conforme o autor, fez surgir o controle das fábricas pelos trabalhadores e incentivou o sentimento da

necessidade da participação pelos cidadãos na tomada de decisões do governo.

O estudo de Macpherson (1977, p. 98), cabe ressaltar, não pôde aprofundar no potencial da participação, visto que sua obra data no fim dos anos de 1980 e ele viria a falecer pouco tempo depois, em 1987. No entanto, o autor considerou que um sistema mais participativo não teria o condão, por si só, de trazer solução a todas as contradições da sociedade, mas é inegável, do seu ponto de vista, que a baixa participação e a desigualdade estão interligadas, de modo que “uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política.”

Nesse ponto, aborda-se o problema de escala, comum nas perspectivas que buscam aprofundar a democracia como os modelos deliberativo e participativo. Isso porque esses mecanismos funcionam, de modo mais simples, em sociedades menores, mas enfrentam dificuldades de viabilização nos Estados mais complexos, como o Brasil, que hoje tem cerca de 200 milhões de habitantes. Entretanto, mesmo no fim dos anos de 1970, Macpherson já apontava o potencial do avanço da tecnologia de computador e de telecomunicações para permitir a criação e viabilidade de mecanismos de democracia direta. A dificuldade, porém, seria o governo formular as perguntas necessárias e abrir à participação. A proposta de Macpherson (1977) é assustadoramente contemporânea.

Sem dúvida, alguma coisa poderia ser feita com uma televisão com retorno para atrair mais pessoas a discussões políticas mais dinâmicas. E sem dúvida é tecnicamente plausível instalar em cada sala de estar – ou para abranger toda uma população – em cima de toda cama – um computador dotado de botões (...). Parece inevitável, porém, que o organismo governamental teria que decidir sobre as questões a serem feitas: dificilmente isso poderia incumbir a organismos privados. (MACPHERSON, 1977, p. 99)

Dessa forma, mesmo um modelo participativo ainda dependeria, de forma indireta, dos políticos eleitos. São eles os responsáveis por submeter, à participação, algumas questões. Nesse esteio, Macpherson (1977, p. 101) chama a atenção, mais uma vez, para o problema de se tornar responsáveis os políticos.

Outra teórica que serve de ponto de partida à teoria democrática da participação é Carole Pateman. Ela identificou, a partir de teóricos clássicos da democracia, Rosseau, John Stuart Mill e G.D.H.Cole, uma teoria participativa de democracia. A participação, segundo a autora, “é educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (1992).

p.61). Neste aspecto, Pateman resgata a importância que Mill dava à necessidade de se educar o eleitorado para um voto socialmente responsável (1992. p.31).

Nesse sentido, a participação vista como mecanismo protetor da democracia, de modo a preservar os arranjos institucionais existentes por meio, principalmente, do direito ao voto, é insuficiente, vez que, a partir da teoria de Rousseau, a participação asseguraria uma “inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas”. (Pateman, 1992, p. 35)

Em um cenário como esse, cabe observar, desigualdades sociais e econômicas oferecem riscos à participação, de modo que deve haver divisão equânime de benefícios e encargos daqueles que participam das tomadas de decisões. Nesse ponto de vista, valoriza-se a participação enquanto indivíduos e não somente de grupos organizados, como chega a apontar a teoria pluralista.

Além disso, Pateman indica a estreita relação da participação e controle na teoria de Rousseau. “Tanto a sensação de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva aumentam por sua participação na tomada de decisões, porque tal participação dá a ele um grau bem real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive.” (Pateman, 1992. p. 40).

Pateman (1992. p.46) observa, do ponto de vista de Mill, que a melhor maneira de educar o indivíduo à participação é incentivá-la primeiramente a um nível local de modo que, ao acostumar-se a essa prática, a participação possa ser levada a escalas ainda maiores como o governo central. Nessa toada, para Pateman, só existe um governo democrático no contexto de uma sociedade participativa em que “todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (Pateman, 1992. p. 61).

Em um estudo mais atual, Pateman (2012) aponta que, apesar de correntes contrárias, a noção de participação não é somente algo que exista do ponto de vista teórico, pois experiências empíricas, como o caso brasileiro do Orçamento Participativo de Porto Alegre, além de outros ao redor do mundo, demonstram que a participação é importante acessório aos mecanismos representativos, vistos atualmente como insuficientes para garantir um governo democrático do povo.

Pateman, portanto, acredita que vivencia-se uma expansão da participação com a extensão da cidadania, entretanto, sem haver, segundo ela, o início da criação de uma sociedade participativa. Isso porque seria inegável, em vários países, a presença da voz do cidadão tentando participar, mas o resultado depende se alguém está ouvindo. Dessa forma, Pateman afirma que quando orçamentos e políticas reais estão em jogo, as elites políticas raramente ouvem os cidadãos. A nova expansão da participação, nessa perspectiva, é que, nos países pobres, ela pode ajudar a melhorar a governança e, nos países ricos, reforçaria a legitimidade do sistema atual.

O tratamento de participação no modelo de democracia participativa por atores contemporâneos aponta para as chamadas instituições participativas, as IPs. Wampler (2011, p.49) argumenta que as instituições participativas são novos espaços de intermediação, nos quais existe uma oportunidade de interação entre os diversos atores dentro da arena política, com força de exercer influência na definição e implementação das políticas públicas. O autor destaca também que esse movimento devolve “aos cidadãos (...) poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estruturação de espaços que conformam a participação do Estado, quanto da sociedade civil, produz novas formas de engajamento entre estes atores” (WAMPLER, 2011, p.395).

A participação da sociedade civil nos rumos das escolhas da administração pública, segundo Avritzer (2012, p.386), no processo de democratização, traduz um conceito no qual novos atores sociais emergentes passam a influenciar nas escolhas públicas. Esse processo, para Dagnino (2002, p. 141) demonstra “um processo de alargamento da democracia que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão, relacionados com as questões e políticas públicas”.

Mais além, Avritzer (2011, p.16) destaca que a participação deliberativa perpassa pelo menos dois momentos, segundo os quais, no primeiro, têm-se a discussão e deliberação dentro das instituições deliberativas, como os conselhos, com a presença de atores estatais e da sociedade civil; para, no segundo momento, os atores estatais promoverem a implementação dessas decisões.

1.5 A teoria democrática deliberativa

A visão de uma democracia com participação ampliada, bem como a ansiedade por mais deliberação, não é recente na teoria política. Durante muitos anos, o conceito de deliberação esteve associado à decisão como um processo central do processo deliberativo, em que a proposta aceita pela maioria era a vencedora e as propostas menos aceitas eram excluídas e esquecidas. Contudo, em meados do século XX, o momento argumentativo passa a ser central, ou seja, a discussão e avaliação de diferentes propostas ganham importância e Jürgen Habermas é um dos expoentes dessa mudança de foco da decisão para a argumentação, demonstrando a importância do debate público sobre diferentes temas sociais.

Ao desenvolver sua proposta de democracia deliberativa, Jürgen Habermas (2012) destaca a importância do diálogo e da deliberação na tomada de decisões e na formulação de políticas e do direito. Nesse sentido, Habermas defende que uma decisão, no âmbito da democracia, só possui legitimidade na medida em que as pessoas possam expressar o consentimento em relação a um processo regulado de forma democrático. Esse cenário, segundo o filósofo, só é possível por meio da aliança de dois conceitos, o da racionalidade da linguagem, além da presença do ideal de emancipação. Dessa forma, o uso dos recursos comunicacionais por parte do cidadão tem o condão de tornar possível a emancipação do falante.

Nesse contexto, a teoria deliberativa de Habermas tem como bases pressupostos comunicacionais, em especial a deliberação pública, de modo a revestir de legitimidade o poder político. Assim, ganha relevância um agir comunicativo que busque o consenso entre as pessoas, no qual a linguagem é destaque enquanto meio de integração da sociedade. De acordo com Habermas (2012, p. 36), “(...) os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processo de entendimento (...)”. Portanto, a deliberação em Habermas é a base e razão de legitimidade do poder político.

Para Habermas, a deliberação pode ser caracterizada como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para um determinado problema social.” (1997. p.305). Nesse sentido, o autor acredita que, por meio da deliberação, indivíduos com interesses divergentes são capazes de encontrar a melhor opção que atenda a todos.

Contudo, a partir da necessidade de adequar o conceito clássico de deliberação à realidade que se analisa, novos autores passaram a tratar o tema sob novas perspectivas. Para ilustrá-las, dentre outros esforços no sentido de alargar as premissas deliberativas, destacam-se as perspectivas mais recentes, sistêmicas, em autores como Jane Mansbridge, Robert Goodin e Caroline Hendrix que entendem a deliberação como um sistema, formado por sequências de momentos deliberativos, conforme apresenta Faria (2012).

Mansbridge apresenta um conceito amplo de deliberação que inclui a fala comum e a discussão informal buscando assim aproximar o conceito da realidade política. Assim, um sistema deliberativo é composto tanto pelos discursos formais e falas informais e rotineiras entre os atores políticos e os cidadãos comuns, representados e representantes, eleitos e não eleitos; ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia. Dessa forma os atores poderão, através do sistema deliberativo, conceber o que querem e o que necessitam, individual ou coletivamente. O objetivo da deliberação deixa de ser a busca do consenso em torno do bem comum e passa a ser a compreensão do conflito e a tentativa de conformá-lo. (Faria, 2012)

Robert Goodin (2012), tal como Mansbridge, fala de um sistema deliberativo, com momentos deliberativos em sequência. Para o autor, sendo a política composta de uma grande diversidade de atores, e em grande escala, a deliberação interpessoal deve assumir uma forma delegada, tal como ocorre no Legislativo, onde as deliberações serão divididas entre comissões e o plenário. Nesse sentido, cada uma dessas instâncias cria suas regras de acordo com o tamanho e funções diferenciadas. O autor afirma ainda que é possível outros espaços onde as deliberações em unidades menores funcionem como base para deliberação em grupos maiores. (Faria, 2012)

Hendriks, por seu turno, propõe outra forma de conciliar esferas múltiplas de deliberação através de um modelo integrado de deliberação. Partindo do conceito espacial dessa esfera de deliberação, a autora afirma que essa atividade pode ocorrer em variados espaços públicos, entre eles o parlamento, fóruns, partidos, igrejas e outros, conformando assim um sistema que envolve um conjunto de arenas de deliberação. Desse modo, para a autora o sistema deliberativo se caracteriza pela ocorrência de muitas esferas discursivas, em tempo e espaço variados e que se diversificam quanto ao público e entre os tipos formais, informais e mistos de participação. A autora chama atenção para a necessidade de que o sistema, como um todo, promova a diversidade de espaços deliberativos em função da diferença de disponibilidades

de participação entre os diversos atores, bem como a variação de discussões a serem propostas por eles.

Segundo Hendriks, esferas que conciliam os modos formal e informal de deliberação são importantes por conectar diferentes realidades deliberativas, encorajando a troca de ideias entre perspectivas variadas, conectando discurso público e decisão política, demonstrando a variação dos discursos em torno de um mesmo tema. (Faria, 2012)

1.6 Marcos de democracia participativa e deliberativa no Brasil

De acordo com Avritzer (2009), a Constituição da República de 1988 permitiu a formação de ampla institucionalidade participativa a partir de mecanismos como os conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais. Além disso, segundo Lavallo (2011), a figura dos conselhos recebeu estímulos a partir da criação, prevista de forma estratégica na Constituição, de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, educação e direitos das crianças e dos adolescentes entre outros. (BRASIL, 1988). Cunha et al (2011) entendem que os conselhos tiveram o condão de introduzir o controle público na formulação e fiscalização de políticas públicas de maneira sistemática e permanente.

No ponto de vista infraconstitucional, normas também foram editadas nesse sentido. As leis que estabelecem a organização dos sistemas de saúde e de assistência social, (BRASIL, 1993, Lei no 8.742; BRASIL, 1990, Lei no 8.142) preveem a criação de conselhos nos níveis federal, estadual e municipal de gestão. Também, nesse contexto, estão as normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade etc.

No caso brasileiro, Souza (2011) explica que as conferências, enquanto processos participativos de grande escala, são ainda mais recentes. Elas podem ocorrer em caráter consultivo ou deliberativo, cujo ato convocatório pode constar em lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou a partir de resolução do próprio conselho. Ainda de acordo com Souza, o órgão responsável pela convocação e realização pode ser do Poder Executivo, do Legislativo ou ainda do conselho daquela área temática.

No contexto do Estado de Minas Gerais, Mendonça e Cunha (2012) explicam que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma das pioneiras no processo de abertura dos

legislativos estaduais à participação cidadã. De acordo com os autores, hoje existe complexa malha de experiências e procedimentos participativos na ALMG, tais como os seminários legislativos, os fóruns técnicos, os ciclos de debates, as audiências públicas e as consultas públicas online.

Ao lado disso, o direito administrativo brasileiro não passou incólume ao aprofundamento da teoria democrática, nem à defesa da *accountability*, enquanto instrumento necessário à legitimidade das decisões públicas. A forma como a democracia passa ser vista e também exercida teve reflexos na própria Administração Pública, que passou a admitir a incompatibilidade do ideal de Estado unilateral com os anseios da sociedade contemporânea.

o Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única – monológico – caminha para modelos de colaboração: gestão associada, democrática e participativa. (FERRAZ, 2004, p. 59)⁷

Tal entendimento coaduna-se à interpretação constitucional vigente, tendo em vista que da Constituição da República de 1988 não limita à participação à democracia representativa, ao prever, além dos instrumentos de democracia direta explícitos: plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” no art. 1º.

Nessa linha de raciocínio, Maria Tereza Fonseca Dias (2002) expressa a participação enquanto expressão da soberania popular. Para a autora, o princípio da soberania popular impõe que a participação cidadã seja efetiva e atuante no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, participar não é, por si só, a formação de instituições representativas, mas sim percebermos que os desígnios populares estão presentes na vontade estatal e no processo decisório⁸.

Na realidade da Administração Pública, a participação passou a ser vista como de conciliar

7

FERRAZ, Luciano de Araújo. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. Revista Brasileira de Direito Público [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.2, n.7, p., out./dez. 2004. P. 59-67

8

DIAS, Maria Tereza Fonseca. As transformações do conceito de desapropriação à luz dos paradigmas do direito. Revista Jurídica: Revista do Curso de Direito da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira., v.1, p.49 - 69, 2002.

interesses dos impactados pelas decisões públicas, com vista a buscar a decisão mais adequada e legítima, vez que agora passa a ter mais aceitação da sociedade que participa do processo decisório.

Essa forma direta de a sociedade intervir nos rumos do Estado coaduna com uma nova ótica administrativista, a partir do que Perez apresenta como “cultura do diálogo”. Esse aspecto dialógico tem o condão de buscar a adesão popular às intenções da Administração por meio da importância que se dá à contribuição do cidadão à demanda estatal.

As relações entre a Administração Pública e à sociedade não mais se assemelham à tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração, logo, em muitos casos deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção, injunção e do constrangimento, a Administração passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda. (PEREZ, 2009, p. 218-219)⁹

No mesmo sentido, Ferraz (2015) aponta que o direito administrativo atual tem como um dos desafios a “democratização do exercício da atividade administrativa mediante participação dos indivíduos e da sociedade no processo decisório e no controle (social) das atividades administrativas”.¹⁰

O mesmo entendimento da participação na gestão da coisa pública enquanto direito do cidadão está presente em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Entre eles, o Pacto de San José de Costa Rica, a Declaração Universal de Direitos Humanos, e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Nesse contexto, a doutrina administrativista brasileira e também da ciência política, como apresentado, passaram a cobrar a institucionalização de instrumentos que garantam e ampliem a intervenção do cidadão diretamente no Estado. De acordo com Perez (2015, p. 101), essas hipóteses devem estar previstas em lei, de modo que o administrado participe diretamente ou eleja representantes que estarão presentes à deliberação, à execução ou no controle de atividades da Administração, como forma de levar eficiência à atuação.

9

PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

10

FERRAZ, Luciano. Parcerias público-privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte _ RPGMBH, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 209-217, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=62409>>. Acesso em: 01.jul. 2017

CAPÍTULO 2: REPRESENTAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Para o início da análise da *accountability* no contexto das televisões legislativas, especialmente na primeira emissora do país, a TV Assembleia de Minas Gerais, importante compreender como os pilares do governo representativo brasileiro conduzem à criação desses canais, como ferramenta de transparência do Parlamento. É necessário vislumbrar que o mandato do parlamentar é, como o próprio nome diz, uma autorização do cidadão para que alguém o represente no legislativo de modo a promover escolhas e decisões essenciais às políticas públicas primordiais à sociedade. Além disso, necessário compreender as dimensões do conceito de *accountability* de modo a se construir um instrumento teórico que auxilie no exame da realidade empírica da TV Legislativa.

2.1 *Accountability*: muito além da prestação de contas

A noção de mandato representativo conduziu à necessidade de que o detentor de mandato eletivo preste conta dos seus votos no processo legislativo, bem como dos seus posicionamentos nas tribunas do Parlamento. Além disso, a noção mais moderna da responsabilidade de prestação de contas também abrange a transparência do aparato estatal na tomada de decisões e na atuação em prol de políticas públicas.

Fernando Filgueiras¹¹ (2018) destaca que, no contexto atual, devem ser reunidos três elementos na constituição da gestão pública. O primeiro deles é o aumento das capacidades estatais para implementação e coordenação. O segundo é a aplicação de mecanismos de transparência e *accountability* e, por fim, a institucionalização de mecanismos de participação política. A governança, no entender de Filgueiras, busca abarcar “mecanismos de abertura e permeabilidade aos interesses da sociedade, (...) numa concepção mais plural e aberta ao interesse público” (2018, p. 80). Nesse contexto, a participação política é via de instrumento para minimizar a influência de interesses de grandes grupos dominantes, por meio da interferência institucionalizada nos processos decisórios.

11 FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. Revista de Administração Pública [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan./fev. 2018. Disponível em: <<https://dspace-novo.almg.gov.br/retrieve/121540/Fernando%20Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

Isso implica fortalecer os mecanismos e instâncias de coordenação das políticas, instância de diálogo permanente com a sociedade para o monitoramento e avaliação dos resultados, aprimorar o uso de novas tecnologias e pensar a administração não como movida exclusivamente pelos resultados econômicos ou pela qualidade do gasto, mas também pelos resultados em termos de justiça social, equidade e efetividade (FILGUEIRAS, 2018,p. 81)

Portanto, na visão de Filgueiras (2018), necessário reforçar as possibilidades de transparência e *accountability*, com o destaque de que os termos não se confundem. O primeiro tem relação com o alargamento da disponibilidade de informações, que permita a avaliação, pelo público, do valor das capacidades estatais. Já o segundo é um processo de plena responsabilização dos agentes públicos com mecanismos institucionais estabelecidos para tal função. No contexto brasileiro, o autor reflete que participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* levam a imposição de um conjunto de mudanças capazes de fortalecer práticas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das atividades do Estado, no sentido de adicionar valor público às suas ações.

Schedler (1999) explica que os cientistas políticos sempre tiveram a preocupação de como manter o poder sob controle, como domesticá-lo, prevenindo os abusos, bem como submetê-lo a certos procedimentos e regras de conduta. De acordo com ele, o termo contemporâneo para expressar essa preocupação dos cientistas políticos está na *accountability*, justamente como expressão para instrumentos de verificação e supervisão, monitoramento e limitações institucionais do exercício do poder. Apesar do potencial do termo, Schedler defende que, ao tempo da escrita do texto, o conceito de *accountability* permanecia evasivo, com limites difusos e estrutura interna confusa.

Nos estudos sobre a *accountability*, é comum aos teóricos estabelecer relações entre eleições, *accountability* e democracia. As legislaturas – período de quatro anos em que os políticos exercem os seus mandatos – são, segundo Carey (2008, p.1), instituições representativas nas democracias modernas. São momentos segundo os quais as instituições promovem decisões em relação às políticas públicas.

Ademais, o cidadão espera que o legislativo tenha transparência dos seus atos, mas Carey (2008) aponta que, na América Latina, há problemas no fornecimento de dados sobre os votos dos políticos durante o processo legislativo.

Os estudos da *accountability* enquanto prestação de contas do mandato parlamentar, numa abordagem focada no legislativo, seguem no caminho de defender a importância da figura do partido político enquanto mecanismo eficiente para manter um parlamento que realmente presta contas à sociedade. A maioria dos autores acredita que a unidade partidária é importante nesse sentido, vez que controlar atitudes individuais do parlamentar só é possível por meio de mecanismos que o partido tem à disposição, como o controle do grupo pelo líder partidário, além de medidas punitivas como expulsão do membro em caso de descumprimento de decisão partidária. Carey (2008 p.1) acredita que os partidos políticos são capazes de promover *accountability* coletiva, apesar de muitos cidadãos e reformadores da política desejarem uma *accountability* no nível individual, ou seja, ligada à atuação particular do parlamentar. Nesse prisma, os partidos políticos seriam importantes veículos de fornecimento de uma imagem determinada dos atores que criam as políticas públicas.

Cabe destacar, entretanto, a ênfase nos estudos atuais de que a natureza das eleições como mecanismo de *accountability* é limitada, pois o momento de votar não é frequente e uma oportunidade superficial. Além disso, uma *accountability* eleitoral eficiente pressupõe eleições limpas e um eleitorado amplamente informado, o que nem sempre é o caso. Nesse sentido, relevante pensar as eleições enquanto apenas um dos mais variados mecanismos de promoção de transparência estatal. Outra ideia associada tem-se o papel da sociedade civil organizada enquanto peça-chave na promoção e consolidação da democracia, uma vez que seria capaz de melhorar as eleições (Lean, 2012. p.6-11). Neste contexto, as democracias contemporâneas passaram a abrigar cidadãos que têm, ou devem possuir, a consciência que existe um direito pró-ativo de demandar *accountability* nas eleições. Tal ideia muda totalmente o sentido do que significa cidadania, principalmente nos países da América Latina (Lean, 2012. p. 149)

O'Donnell (1994, 1999) explica que a representação guarda em si a ideia de *accountability*. Nesse prisma, o autor propõe a classificação em vertical e horizontal do conceito. No aspecto vertical, de acordo com ele, os representantes eleitos são responsáveis por seus atos perante aqueles que o elegeram e, dessa forma, devem prestar contas de sua conduta ao eleitorado. Nesse sentido, tem-se, conforme O'Donnell (1998), *accountability* vertical, na democracia, enquanto poliarquia, assegura liberdade de associação e de participação, canais de informação, e eleições livres e competitivas, as quais, segundo o autor, configuram bases

mínimas da poliarquia.

Dessa forma, tem-se que o conceito *accountability* eleitoral – vertical – pressupõe um processo eleitoral justo e um eleitor informado de cada passo do parlamentar, momento em que ferramentas de transparência do mandato tornam-se ainda mais relevantes. No caso, a TV Assembleia de Minas Gerais pode contribuir para a construção da *accountability* vertical, na medida em que seja capaz de fornecer subsídios que informem o eleitor.

Por outro lado, a *accountability* horizontal, na perspectiva de O'Donnell (2003), refere-se à existência de uma agência estatal com a missão explícita de prevenir, cancelar, redesenhar ou punir ações ou omissões que sejam consideradas ilegais.

A eficácia da *accountability* horizontal levou à criação de agências de fiscalização. Estas são as várias agências (ombudsmen, contabilidade escritórios, controladores, controladorias, e similares) que são legalmente designadas para supervisionar, prevenir, desencorajar, promover a sanção de ações ou omissões de outras agências estaduais, nacionais ou subnacionais.

O'Donnell (2003) explica que, para a *accountability* horizontal funcionar eficazmente, além de existir uma agência estatal legalmente habilitada e disposta a agir, deve ocorrer toda uma rede de estadual de agências, culminando em altas cortes, comprometidas com a preservação e eventualmente impondo suas decisões, se necessário, contra os mais altos poderes do estado. Além disso, O'Donnell alerta que, mesmo se os agentes de *accountability* estiverem previstos em lei, isso será insuficiente se ocorrer submissão aos poderes superiores, cuja consequência deve ser não somente facilitar transgressões, mas também levar essas agências ao descrédito.

Scott Mainwaring (2003) explica que O'Donnell é o pioneiro em contextualizar distinções a respeito do tipo de *accountability*, diferenciando-a em vertical e horizontal. A primeira, como visto, relaciona-se à *accountability* dos agentes estatais para os cidadãos e para a sociedade civil, em que as eleições são a faceta principal, apesar de sim a perspectiva vertical incluir ações da sociedade civil e dos meios de comunicação de massa para expor aparentes erros da Administração Pública. Apesar de Mainwaring apontar em O'Donnell a presença de uma *accountability* não eleitoral, ele critica a classificação, por ter em si uma expressão de assimetria de poder, uma relação hierárquica, mesmo quando a hierarquia não se faz presente. Além disso, Mainwaring demonstra que, mesmo em casos de *accountability* intraestatal, o que aparentemente caracterizaria um exemplo de horizontalidade, há a existência de algum tipo de

verticalidade, isto é, um órgão do Estado que funcione como agente de *accountability* pode estar submetido, de alguma forma, àquele que ele tem a função de monitorar.

Em relação à classificação de O'Donnell em *accountability* vertical e horizontal, Schedler (1999) aponta que essa noção parte da metáfora espacial de poder, numa imagem clássica de pirâmide hierárquica. A *accountability* vertical descreveria uma relação entre não iguais. Esse conceito, para Schedler, é indeterminado em um aspecto crucial, por deixar aberto os mecanismos de como haveria inversão de poder uma vez que a punição viria pelo voto. Por outro lado, a noção de *accountability* horizontal pressuporia um relacionamento entre iguais, mas, na visão de Schedler, não há igualdade de poder numa relação horizontal na democracia, além da impossibilidade real de o medir. Além disso, essa assimetria de condições importa que a parte que exige *accountability* seja, no mínimo, independente da outra para tomar decisões de sua competência. Assim, a *accountability* horizontal deve ser precedida de uma divisão de poderes.

Diante disso, Mainwaring (2003) propõe a distinção entre dois tipos principais de *accountability* política: a eleitoral (*accountability* para os eleitores) e a *accountability* intraestatal. Mainwaring subdivide a *accountability* intraestatal em três tipos de relacionamentos. O primeiro é aquele do principal-agente, em que um principal designa um agente para agir em seu nome e, de certa maneira, controlá-lo. O segundo parte do sistema legal ou de um outro ator capaz de impor sanções aos agentes públicos acusados de má conduta. O terceiro relaciona-se à existência de atores de supervisão que possuem a responsabilidade de monitorar o comportamento dos agentes públicos e agências. Mainwaring não enxerga a existência de uma *accountability* societal, sendo que, para ele, ocorre uma supervisão da sociedade, caracterizada principalmente pela atuação de grupos de pressão, como a imprensa.

Outro autor a analisar a classificação de O'Donnell, Charles D. Kenney (2003, p.61) explica que, na perspectiva de O'Donnell, a atuação de atores da sociedade em relação aos atores do Estado, ou seja, na exigência de prestação de contas e responsabilização por parte de organizações da mídia, partidos, movimentos sociais ou até empresas encaixaria na classificação de *accountability* vertical. Isso porque os atores da sociedade não conseguem exercer a *accountability* horizontal por não dispor de sanções que seriam fundamentais nessa classificação. Assim, entende-se, na visão de Kenney, que as agências estatais são o objeto da

accountability horizontal.

Além disso, Moreno, Crisp e Shugart (2003, p. 80) entendem que um agente público ser *accountable* significa não somente explicar o que alguém está fazendo, mas também ser passível de punição se o que ele fez é, de alguma forma, errado. A existência de punição, nessa perspectiva, pressupõe que quem tem o poder de punir não estará no mesmo nível de quem recebe a sanção, o que impossibilitaria configurar uma relação horizontal, por não estar no mesmo nível. Nessa linha de raciocínio, estariam exemplos de promotores públicos, ombudsmen e controladores-gerais que possuem independência e não podem ser facilmente retirados. Tais mecanismos cumprem a função de vigilância e provedores de informações, um papel que, conforme os autores, corresponde ao aspecto da *answerability* da *accountability*.

Lean (2012, p. 11), por seu turno, entende que o conceito possui três dimensões. A *accountability* vertical, que ocorre entre governos e governados. A horizontal, entre os mais diversos órgãos do aparato estatal. Além de uma terceira dimensão, segundo a qual não seria nem vertical, nem horizontal, mas entre atores externos ao Estado e o próprio Estado.

Olsen (2017, p.1) é um dos que defendem que o conceito de *accountability* seja aplicado para além da vertical, aquela exercida pelo eleitor em relação ao seu representante com mandato. Nesse sentido, apesar de a maioria das decisões políticas estarem concentradas naqueles que são eleitos pelo voto, outros detentores de poder também têm a obrigação de prestar contas ao cidadão, ou seja, um diretor de uma televisão legislativa, um gerente, alguém que tenha posto de comando, perdem a legitimidade perante o cidadão se deixam de responder de forma apropriada às demandas por informações que vierem a surgir pelos canais institucionais. O poder exercido de forma ilegítima implicaria uma democracia deficitária e uma ordem política instável.

Ademais, Olsen (2017, p.2) explica que alguns estudiosos tendem a usar o conceito de *accountability* de forma restrita, relacionando-o a sistemas de contabilidade, auditoria e escrutínio, de modo que aplicar-se-ia em determinadas esferas institucionais, nas quais há a formalização de mecanismo de execução de normas e sanções. No entanto, a defesa de Olsen segue o caminho de ampliar a interpretação sobre a *accountability* no seio de uma estrutura democrática, isso porque o cidadão teria direito de exigir prestação de contas em qualquer momento. Nesse aspecto, Olsen afirma que o modelo principal – agente, aquele no qual o

cidadão é o principal e o detentor do mandato é o agente - não é capaz de capturar os aspectos de uma *accountability* democrática do mundo contemporâneo.

Nessa linha de raciocínio, *accountability*, segundo Bovens (2007, p. 184) pode ser definida como “relação social na qual um ator vê-se obrigado a explicar ou justificar sua conduta para algum outro ator relevante”. De acordo com Bovens (2007), a *accountability* pública é a marca da governança democrática. Disponibilizar, ao cidadão, os atos, decisões, as políticas públicas e gastos é um procedimento democrático nesse prisma. Bovens, portanto, entende a *accountability* enquanto um complemento necessário à gestão pública. Nesse prisma, o termo é amplo e engloba conceitos como a transparência, a equidade, democracia, eficiência e integridade.

Bovens entende a *accountability* como um arranjo institucional. Nesse sentido, ela se refere a um determinado conjunto de itens da relação social que podem ser estudados de forma empírica. Na proposta de Bovens, o ator analisado pode ser uma pessoa específica ou uma instituição. O primeiro ponto é que esse ator deve se sentir obrigado a informar sobre sua conduta, fornecendo uma variedade de informações sobre performance de objetivos, resultados e procedimentos. Em caso de falhas, deve fornecer medidas de reparo e justificativas. Essa obrigação de prestar contas sentida pelo gestor, ainda segundo Bovens, pode ser formal ou informal tanto para o nível hierárquico acima quanto para outros fóruns, como o cidadão.

Para qualificar a relação social enquanto uma prática de *accountability* pública, o ator deve pelo menos se sentir obrigado a explicar e justificar a sua conduta em relação a algum fórum. Essa qualificação contém, pelo menos, cinco elementos: 1) acesso público às informações 2) explicação e justificação das condutas 3) A explicação deve ser direta a um fórum específico 4) o ator deve se sentir obrigado a disponibilizar e 5) deve haver possibilidade de debate e julgamento, incluindo a possibilidade de uma imposição de sanções, mesmo que informais, pelo fórum e não um monólogo sem engajamento.

Bovens explica que, em um sistema democrático, têm-se pelo menos quatro tipos diferentes de fóruns para os quais devemos nos atentar e, ainda, há pelo menos cinco tipos maiores de relações potenciais de *accountability*. Além disso, cada fórum exige dados específicos, e tem diferentes expectativas, baseadas em uma série de normas, sobre a conduta do gestor.

Nesse sentido, o primeiro tipo de *accountability* seria a organizacional, conforme Bovens. Nela, os superiores, tanto administrativa ou politicamente, com regularidade, às vezes de maneira formal, como uma revisão anual de performance, e também em encontros informais diários, devem prestar contas de suas atribuições. Essa prática envolve uma forte relação hierárquica e a prestação de contas deve estar baseada em diretivas bem estabelecidas e a partir de procedimentos padrões. De certa forma, essa postura ainda não pode ser considerada *accountability* pública, mas é essencial para as outras formas de *accountability* externa.

O outro tipo de *accountability*, segundo Bovens, é a política. Para gestores do setor público, *accountability* nos fóruns políticos é um ponto a se considerar, ou seja, o gestor deve estar preparado a prestar contas de sua atuação às forças políticas envolvidas em sua atividade.

O terceiro tipo refere-se à *accountability* legal. Os gestores devem agir com base em responsabilidades especificamente atribuídas a eles formalmente ou pela lei, isto é, conferidas em procedimentos legais ou administrativos detalhados. O quarto tipo tem ligação ao controle administrativo. Nesse prisma, o gestor se submete a auditorias, inspeções etc. Esses fóruns administrativos exercem controle financeiro e administrativo a partir de estatutos ou normas especificamente prescritas.

Por fim, Bovens apresenta a *accountability* profissional. Essa prática relaciona-se à atividade desempenhada por aquele gestor, como engenharia, medicina, jornalismo etc. Assim, ele deve se relacionar com as associações profissionais responsáveis por aquela atividade e se submeter aos códigos daquela profissão. Bovens aborda a questão de que as organizações possuem, muitas vezes, múltiplas mãos, isto é, muitas pessoas são responsáveis, de certa forma, pela *accountability*. Nesse sentido, o autor descreve quatro estratégias para evitar problemas com a multiplicidade de personagens.

A primeira delas refere-se à *accountability* corporativa. Bovens explica que muitas organizações públicas são geridas por um conselho, com status legal independente. Nesses casos, a organização pode deixar de lado as questões problemáticas da identificação e a verificação de atores individuais. No caso de desvio organizacional, a organização será responsabilizada, sem ter que se preocupar muito com qual funcionário deixou de cumprir os critérios de *accountability*. A segunda estratégia parte da *accountability* hierárquica, na qual um responde por todos. Nesse aspecto, não é necessário penetrar a organização para a

apuração de responsabilidade.

A terceira estratégia, conforme Bovens, é a *accountability* coletiva. Nela, aplica-se uma estratégia coletiva, e escolhe-se qualquer membro da organização para assegurar pessoalmente a conduta de *accountability*. Essa estratégia é complicada e segundo o autor só funciona em organizações pequenas, com colegiados públicos, pois necessita internalizar em todos práticas e condutas de prestação de contas.

Por fim, a quarta estratégia é nomeada por Bovens como *accountability* individual. Cada oficial é responsável e contribui pessoalmente para uma performance mal sucedida da organização. Essa estratégia parte do pressuposto que cada pessoa possui oportunidades de influenciar os rumos da organização. No entanto, manifestações de pensamento de grupo e pressões podem gerar obstáculos às intenções pessoais de agir de maneira moralmente aceita.

Pergunta-se as razões pelas quais a *accountability* é necessária. Nesse contexto, Bovens aponta que essa prática é um arranjo institucional, um controle democrático. Uma vez que o cidadão delega o seu poder a seus representantes e aos servidores públicos, ele deve ser capaz de controlá-los, por meio de instrumentos que permitam a avaliação da performance e com a possibilidade de sanções. Além disso, a *accountability* serve ao aumento da integridade da governança pública, de modo a ser uma salvaguarda contra corrupção, nepotismo, abuso de poder e outras formas de comportamento inapropriado. Em relação ao incremento da performance, Bovens ressalta que, além do controle, *accountability* funciona como prevenção, pois as normas decorrentes dela são produzidas, internalizadas e constantemente atualizadas. Por fim, essas características realizam o aumento da legitimidade da governança pública, vez que tem em si elementos de transparência, responsabilidade e capacidade de respostas ao público, para assegurar confiança na administração e construindo pontes entre cidadãos e governo.

Neste contexto, importante contribuição de Andrea Millwood Hargrave e Colin Shaw, que estudaram quatro emissoras de serviços públicos de radiodifusão em quatro países diferentes, na obra “*Accountability and the Public Interest in Broadcasting*” (2009), conforme será apresentado em tópico à frente. Os autores, a partir de um cenário de grandes mudanças na tecnologia e na radiodifusão e novas mídias, pesquisaram as atitudes contemporâneas em relação à *accountability* e ao interesse público na radiodifusão pública, a partir de mais de

cinquenta entrevistas realizadas na Índia, Austrália, Reino Unido e Estados Unidos.

Nos estudos aplicados ao Brasil, Anna Maria Campos (1990)¹² apontou limitações no contexto sociocultural brasileiro para a efetivação da *accountability*, tais como os reduzidos graus de consciência popular e sentimento de comunidade, essenciais para a participação da sociedade civil no monitoramento dos atos da poder público. No entanto, desde o estudo da autora, passaram quase 30 anos, o que demanda uma análise mais profunda dos instrumentos institucionais de *accountability* presentes na Administração Pública brasileira. Maiwaring (2003) também indica que os mecanismos de *accountability* tendem a ser fracos na América Latina contemporânea, o que seria evidenciado pela desigualdade social presente nesses países e também pelas diferenças de sistemas legais, muitas vezes, deficientes na capacidade de punição.

No país, Pinho & Sacramento (2009, p. 1348) afirmam que “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de que ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.”

Por seu turno, Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p.22) expressam que a *accountability* “atinge não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas, também, a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possam gerar incentivos e sanções”

Peruzzotti (2012, p. 401) explica que a prestação de contas relaciona-se ao conceito de governo representativo na medida em que essa forma de democracia assegura “um marco institucional de autorização do poder orientado para assegurar a responsabilidade e receptividade (*responsiveness*) dos agentes autorizados.” Neste contexto, segundo o autor, a especialidade da prestação de contas por meio de instituições criadas para tal tem fundamental importância na democracia representativa, por assegurar respostas aos interesses dos representados.

Essa prestação de contas, no entendimento de Peruzzotti (2008), possui duas dimensões. A

12

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 30-50, fev.-abr., 1990.

política e a legal. A primeira relaciona-se ao fato de que o governo presta contas de modo a viabilizar ao cidadão mecanismos de execução das demandas e também para sancionar caso algo saia errado. A dimensão legal, por outro lado, busca desenhar mecanismos institucionais que enquadrem os atos dos servidores públicos em um marco legal e constitucional. O autor argumenta que a dimensão legal importa a existência de agências estatais com capacidade de fiscalização e sanção.

A noção de prestação de contas encerra uma dimensão legal e política. A dimensão política do conceito se refere à capacidade da cidadania para fazer com que as políticas governamentais reflitam suas preferências. Um governo presta contas se os cidadãos possuem mecanismos efetivos para fazer executar suas demandas e sancionar aquelas administrações que não ouvem seus reclames políticos. Usualmente, se assume que as eleições representam a instituição por excelência para este tipo de controle, ainda que em anos recentes se tenha argumentado que é necessário expandir o espaço de participação cidadã além da mobilização eleitoral, se realmente se quer realizar um efetivo controle político do governo. (PERUZZOTTI, 2008, p. 407)¹³

O fortalecimento da *accountability* converteu-se também em instrumento na luta contra a corrupção. Santana e Anastasia (2008) afirmam que o déficit de representação e de *accountability* trazem em si maiores chances de corrupção. E, segundo elas, uma vez que a corrupção ganha espaço um ciclo vicioso se instala, de modo a atingir a própria legitimidade da ordem democrática.¹⁴

As instituições políticas podem contribuir para combater a corrupção em duas frentes: 1) podem reforçar o princípio da virtude cívica, por meio da promoção de incentivos à participação política e de ferramentas que facultem a interação entre arenas participativas e representativas, diminuindo a assimetria informacional entre representantes e representados; 2) podem ser dissuasórias relativamente à prática da corrupção, através da organização de mecanismos que aumentem a publicidade dos atos e das omissões dos governantes ou através da efetivação de instrumentos de punição que tornem proibitivos os custos da corrupção e incertos os seus benefícios. (SANTANA E ANASTASIA, 2008. p. 310)

Nesse sentido, a Administração Pública brasileira dever organizar-se de modo a estabelecer possibilidades de controle continuado dos governantes pelos governados, “transformando a democracia, para a maioria dos cidadãos, em um jogo interativo, jogado em múltiplas arenas e

13

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo et al. Corrupção, ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 . p. 401-407

14

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo et al. Corrupção, ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008

em contextos decisórios contínuos” (Santana e Anastasia, 2008, p. 310)

Peruzzotti aborda a ampliação da discussão acerca da existência de formas de prestação de contas vertical, ou seja, o desenvolvimento de sistemas de controle além dos mecanismos intraestatais, nos quais, salienta, possuem papel relevante uma imprensa independente e a sociedade civil. Esta última, de acordo com o autor, tem desenvolvido uma série de iniciativas organizadas em busca da melhoria da transparência governamental e também do acesso do cidadão à informação. Sobre esse acesso à informação, ele constituiria requisito essencial para qualquer atividade de controle. Além disso, a sociedade civil é capaz de intervir, conforme Peruzzotti, por meio da criação de espaços institucionais em que seja propiciada a participação, em uma arena de fiscalização. Neste contexto, aumentaria a necessidade de se construir alianças e formas de colaboração entre sociedade civil e a Administração Pública.

Maiolino (2015, p. 88) também aponta que a *accountability* recebe novos sentidos e extensão.

além da tradicional forma de prestação de contas e controle, hoje ela é considerada como um atributo da democracia conducente à construção de uma representação política responsável e responsiva, sendo colocada, ainda, (...) como uma dimensão para se aferir qualitativamente a democracia. (MAIOLINO, 2015, p. 88)

Maiolino explica que as dimensões da *accountability* são as seguintes: a da *answerability*, a sancionatória, a argumentativa e a informacional. Segundo ele, a dimensão da *answerability* expressa que os representantes devem informar e explicar seus atos, por meio da prestação de contas para o cidadão ou instituições que a demande.

“A resposta ou abertura para a resposta implica que sejam estabelecidos canais de transparência e acesso do eleitorado aos seus representantes para que possam demandar as respostas acerca de sua atuação nos corpos representativos.” (MAIOLINO, 2015, p. 91)

A dimensão sancionatória, por sua vez, tem em si a capacidade de se exigir a prestação de contas, bem como a obrigação de prestá-las, como um dever jurídico-político. Além disso, deve existir a possibilidade de imposição de sanções, caso haja desvio dos deveres públicos.

Em relação à dimensão informacional, Maiolino aponta para a gama ampla em que há a possibilidade de o cidadão ou instituições receberem informações sobre as decisões tomadas e da conduta dos representantes, de modo a se estabelecer uma relação de confiança entre representante e representados. Tal relação é consolidada pela disposição do agente público de informar e comunicar sobre os seus atos, com transparência.

Enfim, a quarta dimensão, a argumentativa engloba a justificação e explicação dos atos. Nesse aspecto, conforme Maiolino, deliberação e argumentação representam um canal comunicativo e dialógico entre os atores envolvidos. Ou seja, “a justificação e explicação impõe um comportamento reflexivo e geram um movimento circular e contínuo de diálogo e trocas de experiências para o enriquecimento de atuação do representante e a qualificação de seu mandato de forma mais responsável e responsiva.” (Maiolino, 2015, p.94)

Maiolino propõe o abandono da classificação de *accountability* vertical e horizontal, adotando uma classificação tripartite: *accountability* popular, social e institucional. A primeira, em substituição à vertical, expressa uma forma de prestação de contas e controle exercida no momento máximo das eleições. A segunda, a social ou societal, para Maiolino, tem a mobilização da sociedade civil, de forma individual, por grupos minimamente organizados, ou até pela mídia, a capacidade de acompanhar, monitorar os atos dos agentes públicos. A terceira, por fim, é institucional por dizer respeito ao controle exercido de maneira intraestatal, em que órgãos e agentes são criados e autorizados a exigir a prestação de contas e aplicar as sanções.

2.2 Dimensões de *accountability* a partir de Schedler (1999) e P. Murphy et al. (2018)

Schedler (1999) busca reconstruir o significado do termo, expressando duas conotações básicas que o suportam. A primeira delas é a *answerability* (capacidade de resposta), a obrigação dos agentes públicos de informar e explicar o que fazem. A segunda é o *enforcement*, a partir da qual existem instrumentos e/ou instituições capazes de impor sanções aos detentores do poder que violam seus deveres públicos.

A estrutura bidimensional do termo, no prisma de Schedler, englobaria um sem número de termos, tais como a vigilância, o monitoramento, a verificação, o controle, a supervisão, as restrições, a exposição pública e a punição que deveriam ser empregados de modo a assegurar que o exercício do poder é guiado e regulado. Nesse sentido, os estudos de Schedler

caminham em delinear três instrumentos para prevenir o abuso do poder. O *enforcement*, o monitoramento e a justificação atuam neste aspecto.

Em relação à *answerability*, tem-se que sua noção deveria indicar a obrigação de responder questões muitas vezes desconfortáveis e, vice-versa, permitir a alguém a oportunidade de fazer esses questionamentos. Nesta dimensão, Schedler explica que os agentes públicos devem informar sobre as suas decisões, bem como explicá-las. Devem ser fornecidos fatos confiáveis (uma dimensão informacional da *accountability*) ou razões válidas para as decisões (a dimensão argumentativa da *accountability*). *Accountability* ainda envolve, de acordo com esse autor, o direito de receber informações e a correspondente obrigação de fornecer todos os detalhes necessários.

Dessa forma, como expresso, o exercício da *accountability* pressupõe elementos de monitoramento e supervisão, o que, na visão de Schedler, inclui demonstrar fatos e gerar evidências. Existe uma necessidade de submeter o poder não somente às regras legais, mas também às regras da razão. O poder é limitado por restrições legais e também por uma lógica da razão pública. Essa maneira de pensar de Schedler estabelece uma relação dialógica entre o agente público e os atores que exigem a prestação de contas. Ambas as partes discutem e estão engajadas no debate público.

Esse aspecto da *accountability*, como visto, tem sintonia com a trajetória da teoria democrática apresentada nesta dissertação. A deliberação e participação nas decisões públicas fortalecem a *answerability* enquanto uma dimensão da *accountability*. Além da geração de dados e os argumentos dialógicos num debate aberto, Schedler aponta que a *accountability* possui também elementos de *enforcement*, segundo os quais se premia a boa prática e pune-se o mau comportamento. A *enforcement* seria essencial à *accountability*, pois abrir mão dela significaria enfraquecer o conceito.

Importante destacar que os agentes de *accountability* devem buscar um controle parcial sobre os tomadores de decisões, o que não quer dizer um controle total. Como expõe Schedler, um controle total não faria sentido, pois passaria a tirar do tomador de decisão um espectro discricionário comum à sua missão, bem como se ele é totalmente controlado não há razão para que ele venha, por exemplo, a justificar os seus atos.

Schedler explica que a *accountability* enquanto *answerability* objetiva criar transparência. A

demanda por informação, bem como a justificação dos atos, tem o condão de trazer luz a uma “caixa preta” da política. Dessa forma, para se efetiva a *accountability* democrática deve ser pública. Como regra, o agente de *accountability* deve se abrir a uma segunda observação. Assim, a defesa de Schedler é a de que o tomador de decisão é supervisionado, da mesma forma que quem exerce a supervisão também deve ser alvo de alguma observação.

A *accountability* política, na visão de Schedler, possui um sentido ampliado que incluem a *accountability* endereçada aos oficiais públicos, estes entendidos enquanto todo o pessoal empregado no Estado moderno: políticos, servidores públicos, juízes, policiais, militares, diplomatas etc. A *accountability* política, em um sentido limitado, cobriria somente atividades dos políticos, seus membros de gabinete, legisladores e líderes partidários. Essa diferenciação, conforme o autor, leva à introdução de variados subtipos de *accountability* a partir do subsistema político a qual se submete a análise. Nessa classificação, existiriam as seguintes categorias: *accountability* governamental, legislativa, burocrática, judicial e militar.

No entanto, há padrões comuns a serem seguidos por todas essas categorias, de acordo com Schedler. A *accountability* política avalia a substância das políticas e do processo de construção dela, além de julgar as qualidades pessoais dos atores políticos; a *accountability* administrativa revisa a correção dos procedimentos e expedientes burocráticos; a *accountability* profissional observa os padrões éticos do profissionalismo; a *accountability* financeira relaciona-se o uso do dinheiro público a partir de normas de austeridade e eficiência; a *accountability* moral avalia os atos com base em padrões normativos, independentemente de regras formais e regulações; a *accountability* legal monitora a observância de regras legais; e, por fim, a *accountability* constitucional avalia se os atos legislativos estão em conformidade com regras constitucionais, conforme Quadro 1.

Quadro 1: Quadro de *accountability* na perspectiva de Schedler

Variedades de <i>accountability</i> política (em sentido amplo)	Exemplos – mecanismo de <i>enforcement</i>
<i>Accountability</i> política	Prestação de contas a cidadãos, associações civis, comunicação de massa e partidos opositores
<i>accountability</i> administrativa	Agências especializadas, como ombudsmen, cortes administrativas, escritores de prestação de contas, organizações anticorrupção
<i>accountability</i> profissional	Comissões de ética e cortes disciplinares
<i>accountability</i> financeira	Agências especializadas, como ombudsmen, cortes administrativas, escritórios de prestação de contas, organizações anticorrupção
<i>accountability</i> moral	Prestação de contas moral a cidadãos, associações civis, comunicação de massa e partidos opositores
<i>accountability</i> legal	Monitoramento e observação de normas da legislação.
a <i>accountability</i> constitucional	Sistemas judiciais de garantias constitucionais

Fonte: Schedler (1999, p. 23)

P. Murphy et al. (2018, p.5) também abordam o alargamento, do ponto de vista político e cultural, do conceito de *accountability* para além da prestação de contas financeiras e entendem essa mudança enquanto um fenômeno cultural. Nesse sentido, o termo passaria a ser polissêmico, um conceito camaleônico.

Os autores (2018, p.6) afirmam que há um acordo geral que a *accountability* no serviço público deve existir por força do fato de que esses serviços são fundados com dinheiro público, mantidos e destinados em função do cidadão.

Originalmente, de acordo com Murphy et al., a análise parte do modelo principal – agente, no qual um agente ou instituição (agente) deve prestar contas ao principal – nesse caso, o cidadão, sob pena de sanção. No entanto, isso é insuficiente, uma vez que existem múltiplos principais espalhados em vários grupos distintos. Os desafios, neste contexto, relacionariam ao objetivo esperado por aquele serviço público. Esse panorama de *accountability* implica a existência de uma tríade em que estão presente as lideranças políticas nacionais, as lideranças políticas locais e a população local.

As responsabilidades do serviço público estão descritas em leis do Parlamento ou em guias estatutários, conforme os autores. Algumas competências são definidas do ponto de vista do que deve ser feito e também quem é o responsável por determinada atividade.

Por entender a abrangência larga do conceito, os autores propõem conceitos-chave que devem ser considerados na análise, conforme Quadro 2.

Quadro 2: Quadro de *accountability* conforme P. Murphy et al.

Variedades de <i>accountability</i>	Exemplos
1. <i>Accountability</i>	Os processos de se prestar contas. A <i>accountability</i> enquanto um conceito abrangente
2. Accounting	Relacionado à gestão financeira por meio da prestação de contas do que foi gasto em relação ao planejamento.
3. Transparência	Abertura e compartilhamento público de informações, principalmente as financeiras. Vista muitas vezes como virtude, a transparência é mecanismo efetivo de <i>accountability</i>
4. Governança sistêmica, liderança	Desenvolvimento de sistemas de liderança no serviço público o que ativa a <i>accountability</i>
5. Escrutínio / visão global	Processo político no qual há exame externo das decisões tomadas
6. Gestão da performance	Reportar as conquistas em relação aos objetivos traçados
7. Sistemas de qualidade	Estabelecimento de sistemas que assegurem a qualidade do serviço, planejamento e desenvolvimento, frequentemente inspirados em ferramentas e técnicas do setor privado
8. Garantia do público	Sistemas e processos explícitos para garantir que o gasto público é adequado
9. Co-produção (Participação)	Abordagem estruturada de engajamento dos usuários do serviço no desenho, desenvolvimento, inovação e revisão dos serviços
10. Ética	Padrões pessoais e comportamento
11. Regulação	Padrões e requisitos externamente impostos pela lei ou pela política

Fonte: Murphy et al. 2018 (traduzido e adaptado)

Nesse sentido, os autores (2018, p.9) entendem que a *accountability* deve ser entendida enquanto um conceito no qual estão inseridas três características:

- 1) a *accountability* é múltipla e contingente;
- 2) a *accountability* é prospectiva e também retrospectiva;
- 3) a *accountability* deve levar em conta tanto a prestação de contas financeiras quanto a qualidade e performance do serviço público.

2.3 *Accountability* nos serviços públicos de radiodifusão¹⁵

A obra coletiva “The value of public service media” (2013) debruça-se sobre uma análise de como a mídia pública pode demonstrar, de forma convincente, que representa valor ao dinheiro público que a sustenta. Além disso, parte do questionamento de como implementar, na sociedade, uma lógica na qual exista um incentivo para o financiamento desses meios.

Nesse sentido, os autores descrevem as características comuns segundo a qual a mídia pública se apresenta. Ela é reconhecida pela lei daquele país, é abastecida com fundos públicos, é um serviço para o bem comum, funciona como um acervo da memória coletiva, deve respeitar a precisão e a justiça, ter aspirações de alta qualidade, possuir expectativas de *accountability*, possibilitar o diálogo aberto, bem como possuir tradições de independência.

A partir de experiências das emissoras públicas ABC (dos Estados Unidos) e BBC (do Reino Unido), em relação à *accountability*, ela é situada enquanto um importante desafio prático. Paul Chadwick (2013), ex-diretor de políticas editoriais da ABC, explica que a dificuldade parte do paradoxo de ser *accountable* sem perder a independência, o que tornaria essa mídia nada mais do que um porta-voz do Estado.

Usualmente, conforme Chadwick (2013 p.13), uma emissora pública parte de estatuto que a cria para cumprir certos padrões. Normalmente, esses padrões incluem precisão,

¹⁵ A literatura em comunicação pública no Brasil busca tratar de uma diferenciação entre TV estatal ou pública. Otondo (2008) aponta que o país não teria verdadeiramente uma TV Pública, pois as emissoras são dependentes dos governos estaduais ou federais. Em relação às televisões legislativas, elas seriam consideradas emissoras estatais. O autor desta dissertação opta por não abordar essa discussão por entender que, independentemente da classificação da TV Assembleia de Minas Gerais, a emissora guarda obrigações de *accountability* por ser abastecida por recursos públicos a partir dos estudos de Chadwick (2013) e Hargrave e Shaw (2009).

imparcialidade, independência e integridade. A partir do momento em que a emissora pública mantém esses padrões, sem se influenciar, ela permanece credível e confiável. A menos que credível e confiável, uma emissora pública perde legitimidade. Nesse sentido, surgem dúvidas sobre por que deveria ser publicamente apoiada. Quando isso ocorre, Chadwick afirma que aqueles que cobiçam o espectro da emissora pública ou seus públicos se tornam inquietos e aqueles que cortam sua independência ficam mais ousados. Aqueles que normalmente a defenderiam crescem em dúvida. Todo esse processo, segundo o autor, faz aumentar as cobranças para mais regulação desses canais. (p.13)

Nesse sentido, uma emissora pública deve, segundo o autor, adotar, adaptar e desenvolver padrões de prática ética e comprometer-se a defendê-los. Normalmente, esses padrões incluirão precisão, imparcialidade, integridade e - crucialmente - independência. Tendo adotado tais padrões, uma emissora pública deve fornecer atenção para defendê-los.

Chadwick vai além e afirma que, uma vez que a independência é um imperativo, e pesada regulação do conteúdo diminui a independência, é necessário que uma emissora pública faça sua autorregulação autêntica e genuína.

Nesse prisma, o autor apresenta os seis pontos considerados vitais na autorregulação da emissora ABC. (2013, p. 14 e 15)

1. Definir padrões de forma sucinta - tendo o cuidado de separar aspirações e princípios de regras executáveis
2. Testar padrões de forma justa - seja em resposta a outros (tratamento de reclamações) ou desenvolvendo seus próprios testes (processos de garantia de qualidade)
3. Fornecer remédios justos - reconhecer os benefícios da correção rápida e esclarecer onde isso é apropriado, especialmente em uma era digital de grande porte, dados amplamente divulgados e duradouros
4. Incentivar a reflexão, discussão e treinamento - para que a experiência entre colegas seja compartilhada entre os colegas.
5. Coletar dados bons e circulá-los - fechar os ciclos de *feedback* após abri-los

6. Revisar e divulgar; divulgar e rever - na mídia nesta época, cinco anos é muito tempo.

A autorregulação, conforme Chadwick, é um processo contínuo que exige a revisão periódica dos padrões e normas estabelecidas pelo conjunto de servidores da emissora. A autorregulação legítima, ou seja, o estabelecimento de padrões e normas de condutas editoriais, nesse sentido, tem dois objetivos. Primeiro, é um importante aspecto da *accountability*. Segundo, também contribui para a melhoria contínua da qualidade.

Martin e Lowe (2013, p. 30) apontam que as emissoras públicas caminham à produção de formas de cálculo de *accountability* (como análise de produtividade e indicadores de satisfação da audiência). Assim, teria crescido a necessidade de implementação de meios de mensurar a qualidade com mecanismos internos. A evolução tecnológica levaria à adoção de instrumentos de controle da organização e melhor gerenciamento.

Os autores explicam (2013, p. 32) que esses meios de comunicação devem buscar o *public value* do seu trabalho, como um ingrediente essencial do planejamento e a execução deve estar baseada nas expectativas do público. Dessa forma, para efetivamente alcançar o que é valioso para esse serviço público, é necessário monitorar, analisar e entender as expectativas dos vários públicos alcançados por aquele meio. Para isso, devem-se buscar os conhecimentos e experiências que são importantes no exercício dessa função. O desafio essencial, portanto, é desenvolver capacidade e competência para capturar, interpretar e responder a diversidade de expectativas.

Os pesquisadores de Oxford, Andrea Millwood Hargrave e Colin Shaw, estudaram quatro emissoras de serviços públicos de radiodifusão em quatro países diferentes, na obra “*Accountability and the Public Interest in Broadcasting*” (2009). Os autores (2009, p. 4) explicam que existe uma definição de *accountability* na qual, além do fornecimento de relatório sobre decisões e ações, é necessário dar conta de apresentar, ao cidadão, as necessidades, preocupações, capacidades e disposições das partes interessadas, e explicando o significado e as implicações de, e as razões para, ações e decisões. A *accountability*, no prisma dos autores, é, portanto, uma medida de qualidade da relação entre um agente (um corpo que oferece um serviço ou produto) e um principal (a pessoa ou grupo para quem o serviço ou produto é destinado). Esse conceito, de acordo com eles, pode ser aplicado aos serviços públicos de comunicação. Segundo eles, o uso de recursos públicos, por si só, já carrega a

importância de certa regulação e também de um sistema claro de *accountability*. (2009 p.39). Hargrave e Shaw (2009, p. 68) explicam que os serviços públicos de radiodifusão geralmente são pensados e construídos sob a base do princípio da independência de pressões políticas ou comerciais.

Hargrave e Shaw (2009, p.11) expõem práticas importantes ao exercício de *accountability* nessas organizações. A primeira delas é a maneira pela qual é realizada a nomeação para cargos diretivos, de alto nível. Segundo eles, a independência do corpo diretivo é uma maneira de garantir *accountability*. Outro ponto a levar em conta seria a institucionalização de procedimentos para prestação de contas nas organizações, por proporcionar transparência no processo de tomada de decisões, sendo que, na visão deles, a transparência é elemento da *accountability* e deve ser entendida enquanto uma habilidade que permita o exame detalhado dos processos.

Como se pode perceber, Chadwick, Hargrave e Shaw indicam o elemento da autorregulação enquanto uma das formas de *accountability*, sendo que a autorregulação seria um tipo de norma quando se aborda a atividade da imprensa, um trabalho, de acordo com os autores, suportado pelos argumentos da liberdade de expressão. Ademais, os autores explicam que existe a necessidade de se criar sistemas que aumentem a perenidade ao *feedback* da audiência, ou seja, a participação do público. Ao nomear esse movimento de engajamento público, os cientistas afirmam que os criadores de conteúdo de canais do serviço público devem entender quais são os sentimentos do público telespectador da emissora.

O engajamento público, conforme os autores, pode se dar por consultas, pesquisas ou por meio das reclamações. As entradas públicas (*public input*) permitem demonstrar ao agente público uma questão relevante ao cidadão que esse próprio agente desconhecia ou ainda não se deu conta. Além disso, podem permitir colocar luz sobre determinados temas que lutavam para serem colocados na agenda pública, mas eram, de alguma forma, negligenciados pelo poder público. Por fim, segundo Hargrave e Shaw (2009), a entrada pública pode desvelar que, mesmo recebendo atenção pública, um tema que possui variáveis mais amplas do que aquelas que estavam a ser consideradas. As consultas públicas e a pesquisa extensiva, nesse prima, demonstrariam *accountability* com os vários *stakeholders* (atores impactados).

Hargrave e Shaw (2009, p. 20) apontam que a pesquisa social e de mercado, realizadas por

esses canais de comunicação, é um veículo eficiente para aprender as preocupações do público, bem como para dar suporte ao processo de tomada de decisão e permitir à organização o entendimento de quem é sua audiência e *stakeholders*, atores impactados por esse serviço. Em relação ao processo de tomada de decisão, Hargrave e Shaw explicam que a ferramenta de pesquisa também serve à justificativa a não tomada de uma decisão, quando houver uma cobrança do público nesse sentido.

Na conclusão dos autores, portanto, a *accountability* nos serviços públicos de radiodifusão compreende: *accountability* financeira, segundo a qual deve se demonstrar a medida pela qual os recursos públicos são bem utilizados; a independência editorial em relação às pressões políticas e comerciais; regulação, como a principal forma de assegurar que os processos de *accountability* estão sendo observados; e, por fim, o engajamento com o público, no sentido da existência de espaço de discussão sobre a programação com a audiência, outras emissoras e também atores de novas mídias.

Tais fatores apontados acima serão considerados no modelo analítico construído para a presente pesquisa. O questionário ao qual foram submetidos os servidores jornalistas da TV Assembleia de Minas Gerais busca identificar a realidade em que a instituição está inserida em relação à *accountability* financeira, à independência editorial, à autorregulação, além do engajamento do telespectador, enquanto possibilidades de participação e deliberação do cidadão em temas como a programação etc.

CAPÍTULO 3 – A TV LEGISLATIVA NO BRASIL

Conforme apontado no capítulo anterior, as dimensões da *accountability*, por exemplo, na perspectiva de Schedler (1999), relacionam-se ao aspecto político, no qual avalia-se a substância do aparato institucional, além do processo de construção dele. Além disso, têm-se a *accountability* administrativa, a profissional, a financeira, a moral, a legal e a constitucional. Dessa forma, neste capítulo, busca-se apresentar o marco legal aplicável ao serviço público de radiodifusão brasileiro, no qual se insere a TV Assembleia de Minas Gerais, além de demonstrar a estrutura da emissora, com a forma de provimento de cargos de chefia, o sistema de avaliação do trabalho realizado e ainda as ferramentas disponíveis de interação do cidadão com o canal.

3.1 Marco legal do serviço público de radiodifusão sonora de imagens na Constituição da República de 1988

O ponto de partida do regime jurídico aplicável à radiodifusão brasileira é a Constituição da República de 1988. O texto constitucional assegurou que a informação é um direito individual do cidadão.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (BRASIL, 1988)

Nesse esteio, percebe-se que, de início, deve-se analisar todos os princípios constitucionais aplicáveis à radiodifusão. A análise, assim, parte das disposições verificadas no Capítulo V, do Título VIII, da Constituição da República de 1988, denominado “Da comunicação social”.

Sendo a Constituição da República de 1988 fruto de um momento político e social pós-ditadura, iniciada com o Golpe de 1964, nota-se que o primeiro princípio disposto no art. 220 determina a liberdade de manifestação do pensamento, coibindo-se qualquer tipo de censura, a saber:

Art. 220 - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação,

sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (BRASIL, 1988)

José Afonso da Silva (2011) explica que, muito mais do que o direito de se pronunciar, deve ser garantido o direito do indivíduo de ter acesso à informação. Afirma o autor:

[...] a liberdade de informação compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer. O acesso de todos à informação é um direito individual consignado na Constituição, que também resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (art. 5º XIV) (SILVA, 2011, p. 246)

Partindo-se desse princípio, a Constituição da República de 1988 vai além, ao garantir também a liberdade de comunicação social, no artigo 220. Segundo Alexandre de Moraes (2012, p. 875), o art. 5º e o art. 220 são normas complementares, pois é a comunicação social uma maneira específica de se difundir a informação.

Com a possibilidade de os poderes legislativos de cada ente criarem seus próprios canais de televisão surge, para essas Casas, além do direito de informar ao público acontecimentos que ocorrem em seus âmbitos, o dever de informar à coletividade de forma objetiva “[...] sem alterar-lhes-á verdade ou esvaziar-lhes o sentido original, do contrário, se terá não informação, mas deformação.” (SILVA, 2011, p. 247)

A Constituição da República de 1988 garante liberdade aos meios de comunicação social, mas estabeleceu ela própria limites à atuação deles. Assim assevera Alexandre de Moraes (2012, p. 877) que, além de obedecer aos princípios constitucionais previstos no art. 221, os canais de televisão devem observar o disposto em leis editadas pela União na garantia da criação de possibilidades para que as pessoas possam se defender de programas que contrariem esses princípios.

Apesar da liberdade de manifestação do pensamento, imposta pelo texto constitucional, o artigo 221, da Constituição da República de 1988, cuidou de estabelecer outros limites e critérios a serem observados pelas emissoras de rádio e televisão na produção e programação, a saber:.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (BRASIL, 1988)

Vale ressaltar que é de competência privativa da União legislar sobre os serviços de radiodifusão.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
(BRASIL, 1988)

Nesse sentido, possuem os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens regime jurídico próprio. São explorados diretamente pela União ou mediante concessão, permissão ou autorização, tendo em vista o disposto no art. 21, XII, da Constituição da República de 1988.

Art. 21. Compete à União [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

(BRASIL, 1988)

Percebe-se, assim, que o sistema de comunicação social é formado pela complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (art. 223, Constituição da República de 1988). Dessa forma, os serviços de radiodifusão podem ser prestados pelo particular, sempre em substituição à União – titular do serviço, proprietária da frequência¹⁶ e administradora do espectro radioelétrico¹⁷.

Os serviços de radiodifusão, como já exposto, podem ser executados pela própria União ou

16

Frequência é a divisão do espectro radioelétrico em faixas. Para a televisão, as mais usadas são a UHF - (Ultra High Frequency) - ultra alta frequência: 0.3–3 GHz e VHF - (Very High Frequency) - muito alta frequência: 30-300 MHz.

17

O espaço de transmissão das ondas de rádio e televisão é chamado de espectro radioelétrico. Ele é dividido em faixas de frequência. Cada serviço de telecomunicações ou radiodifusão sem fio utiliza um segmento do espectro radioelétrico, em uma determinada região e período de tempo, para transmitir as informações desde o transmissor até os receptores neste sintonizados.

mediante concessão, permissão ou autorização. A forma como será a outorga é definida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) ou pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (RSR). Para essa definição, são considerados a classificação do serviço, o alcance dele e a potência.

A concessão, na radiodifusão, é, segundo o conceito legal do RSR, no art. 5º, “[...] a autorização outorgada pelo poder competente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão.” A autoridade competente, nesse caso, é o Presidente da República, conforme a Constituição da República de 1988 (art.223¹⁸). Os serviços que são outorgados por meio de concessão são os de radiodifusão de sons e imagens (televisão) e os de radiodifusão sonora de onda curta, tropical, média e de frequência modulada (FM)¹⁹.

Já na doutrina do Direito Administrativo, o conceito consagrado para as concessões é o de Celso Antônio Bandeira de Mello. Para o autor,

É o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente do usuário dos serviços (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p.662)

No caso da radiodifusão sonora de sons e imagens, há exceção quanto à cobrança de tarifa, vez que ela é inexistente para as concessões de rádio e televisão. O único caso em que há remuneração pelo serviço é para as televisões a cabo. Na chamada radiodifusão comercial, há recebimento de receita de anunciantes, possibilidade não explorada pelas televisões legislativas. Quanto à duração da concessão, dispõe o art. 223, §5º, CF, que é de dez anos para emissoras de rádio e de quinze anos para as de televisão.

O conceito legal do RSR, no art.5º, para permissão dos serviços de radiodifusão é o seguinte: “[...] a autorização outorgada pelo poder competente a entidades para execução de serviço de

18

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. (BRASIL, 2012)

19

Essas são as faixas de frequência disponibilizadas para os serviços de radiodifusão de sons – rádio.

radiodifusão de caráter local.” Na doutrina jurídica, a definição é seguinte:

[...] ato administrativo unilateral discricionário e precário, *intuitu personae*, pelo qual o Poder Público torna possível ao administrado (pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado) a prestação de certa atividade de interesse coletivo, condicionando-a ao preenchimento prévio de determinados requisitos, podendo ser dada a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pelo mesmo poder público. (PINTO, 2004, p. 82)

A autorização, por sua vez, é, de acordo com o RSR, art. 5º, ato pelo qual o Poder Público competente concede ou permite a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, a faculdade de executar e explorar, em seu nome ou por conta própria, serviços de telecomunicações, durante um determinado prazo. Daí se depreende que a modalidade aplicável às televisões legislativas é a autorização, posto que a outorga é concedida ao ente respectivo – Estado, Município ou Distrito Federal, sendo o serviço realizado pela Casa Legislativa. Como exemplo, tem-se a autorização²⁰ concedida à TV Assembleia de Minas Gerais. Até janeiro de 2012, a outorga, nesses casos, segundo o RSR, poderia ser realizada tanto pelo Presidente da República quanto pelo Ministro das Comunicações. No entanto, modificação efetuada recentemente no art. 6º do RSR parece ter deixado a competência somente com o Ministro de Estado.

Art. 15. Para habilitação, exigir-se-á dos interessados documentação relativa a

[...]

§ 11 O Presidente da República ou o Ministro de Estado das Comunicações, conforme competência definida neste regulamento, poderá outorgar a exploração de serviços de radiodifusão com finalidade institucional para Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo vedada qualquer tipo de transferência. (BRASIL, 1963)

Art 6º À União compete, privativamente, autorizar, em todo território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviços de radiodifusão.

§1º Compete ao Presidente da República outorgar, por meio de concessão, a exploração dos serviços de radiodifusão de sons e imagens. (Redação dada pelo Decreto nº 7.670, de 2012)

§2º Compete ao Ministro de Estado das Comunicações outorgar, por meio de concessão, permissão ou autorização, a exploração dos serviços de radiodifusão

20

O Decreto de 17 de julho de 2009, publicado no Diário Oficial da União em 20 de julho de 2009, autorizou o Governo do Estado de Minas Gerais a executar, por quinze anos, sem direito de exclusividade, serviço de radiodifusão de sons e imagens, com fins exclusivamente educativos, no Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, por intermédio da Assembleia Legislativa Estadual.

sonora. (BRASIL, 1963).

A autorização é ainda a modalidade usada para os serviços de radiodifusão comunitária, conforme dispõe o art. 6º da Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998: “Compete ao Poder Concedente outorgar à entidade interessada autorização para exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, observados os procedimentos estabelecidos nesta Lei e normas reguladoras das condições de exploração do Serviço.” (BRASIL, 1998)

Hoje, os serviços de radiodifusão são controlados de várias formas. A primeira é aquela exercida pelo Poder Executivo Federal, por meio do Ministério das Comunicações e pela Anatel – a Agência Reguladora das Telecomunicações. Isso porque as outorgas são concedidas por meio de Decreto do Presidente da República, no caso das concessões, e de Portaria do Ministro das Comunicações, que possui competência para permissões e autorizações. Esses atos, no entanto, só têm eficácia após referendo do Congresso Nacional, como dispõe o art. 223 da Constituição da República de 1988.

Existem sanções para quem descumpre os preceitos da radiodifusão. Quem abusa dos poderes da outorga pode estar sujeito à multa, suspensão, cassação ou até mesmo incorrer em crimes, puníveis com detenção. O Código Brasileiro de Telecomunicações elenca as hipóteses em que haverá a extinção da concessão ou permissão. Uma delas é a cassação, prevista no art. 64²¹, que consiste na extinção da concessão antes do prazo, mediante o aval do Poder Judiciário. Há ainda a preempção, no art. 67²², na qual, findo o prazo da outorga, não há renovação declarada

21

Art. 64. A pena de cassação poderá ser imposta nos seguintes casos:

- a) infringência do artigo 53;
- b) reincidência em infração anteriormente punida com suspensão;
- c) interrupção do funcionamento por mais de trinta (30) dias consecutivos, exceto quando tenha, para isso, obtido autorização prévia do CONTEL;
- d) superveniência da incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica para execução dos serviços da concessão ou permissão;
- e) não haver a concessionária ou permissionária, no prazo estipulado, corrigido as irregularidades motivadoras da suspensão anteriormente importa;
- f) não haver a concessionária ou permissionária cumprido as exigências e prazos estipulados, até o licenciamento definitivo de sua estação. (BRASIL, 1962)
- g) não-observância, pela concessionária ou permissionária, das disposições contidas no art. 222, caput e seus §§ 1o e 2o, da Constituição. (BRASIL, 2012)

22

Art. 67. A preempção da concessão ou autorização será declarada pelo Presidente da República, precedendo parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações, se a concessionária ou permissionária decair do

pelo Presidente da República. Esse ato necessita de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional em votação nominal. Se houver qualquer nulidade nos atos de outorga, pode ocorrer também a anulação.

O CBT prevê também a desistência, quando o prestador abre mão do exercício da outorga. Já a caducidade de concessão ou da autorização é declarada pelo Presidente da República, depois de parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações, nos seguintes casos: quando a concessão ou a autorização decorra de convênio com outro país, cuja denúncia a torne inexecutável; e quando expirarem os prazos de concessão ou autorização decorrente de convênio com outro país, sendo inviável a prorrogação.

O CBT criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), diretamente subordinado ao Presidente da República. No art. 29 do CBT, estão definidas as competências do órgão. Quanto ao controle, as principais delas são a adoção de medidas que assegurem a continuidade dos serviços, quando houver interesse público e quando as concessões, autorizações ou permissões não forem renovadas ou tenham sido cassadas. O Contel é ainda responsável por fiscalizar o cumprimento das obrigações dos concessionários e pode aplicar as sanções. O Conselho opina sobre a renovação e pode propor a declaração de caducidade e perempção; outorga ou renova quaisquer permissões e autorizações de serviço de radiodifusão de caráter local e ainda fiscaliza o cumprimento das finalidades e obrigações de programação. Assim dispõe o art. 9º do RSR:

Art 9º Compete privativamente à União, através do CONTEL, a fiscalização dos serviços de radiodifusão em todo o que disser respeito à observância das leis, regulamentos e atos internacionais em vigor no País, as normas baixadas pela CONTEL, e às obrigações contraídas pelas concessionárias e permissionárias, decorrentes do ato de outorga.

Parágrafo único. A fiscalização será exercida pelas Delegacias Regionais nas respectivas jurisdições, ou por pessoas credenciadas pelo CONTEL. (BRASIL, 1963)

Luciana Raso Sardinha Pinto (2004) defende que, além da observância dos princípios da radiodifusão do art. 221 CF, devem ser adotados, de forma analógica, os princípios da Lei nº 8.987/1995 – aplicáveis às concessões comuns. Nesse esteio, caberia a aplicação de alguns

princípios dispostos no art. 6º, § 1º, dessa norma, tais como a regularidade, a continuidade, a eficiência, a segurança e a atualidade.

O Poder Executivo Federal confere ao concessionário a outorga da exploração da frequência, o que permite à União a adoção de qualquer medida necessária ao desempenho satisfatório da outorga. A partir daí é o concessionário que responderá pelo uso adequado da frequência que lhe foi concedida. Cabe a União, por meio da Anatel, verificar e fiscalizar a utilização dessa frequência, podendo impor sanções.

A Anatel foi criada em 1997, mas a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997) excluiu a outorga dos serviços de rádio e de televisão da esfera de competência da Agência. Apesar de ser uma atribuição do Ministério das Comunicações, a Anatel controla algumas funções do setor como a elaboração e gestão dos planos de distribuição de canais (art.221)²³.

Além disso, a Agência verifica o avanço tecnológico e fiscaliza a utilização do espectro radioelétrico, avaliando o desempenho técnico das concessionárias, como dispõe o art. 19 VIII c/c com art. 157, e art. 158, III, todos da Lei nº 9.472/1997. Cabe aqui ressaltar que as Agências Reguladoras são autarquias sob regime especial, possuindo privilégios outorgados pela lei criadora para a consecução dos seus fins. Dentre essas prerrogativas, estão a estabilidade dos dirigentes, o mandato fixo, a autonomia financeira e o poder normativo para regulamentar matérias, sem, no entanto, invadir a chamada reserva de lei.

Outra espécie de controle a que se submetem os serviços de radiodifusão é o exercido pelo Poder Legislativo Federal. Primeiramente, cabe ao Congresso Nacional, segundo art. 48²⁴ CR, dispor sobre as matérias de competência da União, relativamente às telecomunicações e

23

Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações. (BRASIL, 1997)

24

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:[...]

XII - telecomunicações e radiodifusão; (BRASIL, 1988)

radiodifusão. Em segundo lugar, é de competência exclusiva do Congresso Nacional a apreciação dos atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão (art. 49, XII, CR²⁵). Além disso, estabelece o art. 223 CF que os atos de outorga ou renovação somente produzirão efeitos após a deliberação do Congresso Nacional.

Quanto ao controle exercido pelo Congresso Nacional, Pinto (2004) critica o fato de esse controle ser eminentemente político, pois não caberia ao Poder Legislativo verificar o procedimento de outorga do ponto de vista técnico nem questionar o procedimento licitatório, no caso das emissoras comerciais, já que o órgão competente para fazê-lo é o Tribunal de Contas da União.

Seria de todo razoável que [...] a sociedade, talvez por meio de seus representantes no Poder Legislativo, se manifestasse sobre a utilização dos veículos de comunicação, a fim de contribuir para melhor verificação da produção e da programação das emissoras e de cobrar das prestadoras do serviço efetivação dos princípios estabelecidos pelo constituinte originário para a radiodifusão. (PINTO, 2004, p. 177)

No âmbito do Congresso Nacional, foi criado o Conselho de Comunicação social, instituído pela Lei nº 8.389/1991. Esse conselho é órgão auxiliar no cumprimento da responsabilidade quanto à outorga ou renovação de concessões. Tem treze membros, de entidades representativas do setor da comunicação social. Cinco são representantes da sociedade civil, eleitos pelo Congresso para um mandato de dois anos, permitida uma recondução.

No entanto, esse Conselho tem funções consultivas e não normativas, não podendo, portanto, expedir atos administrativos que interfiram no funcionamento do serviço. O órgão poderia servir para estimular a participação da sociedade civil na regulação e no acompanhamento dos serviços de radiodifusão.

O Tribunal de Contas da União é outro ator a exercer o controle sobre as outorgas, por força de suas atribuições constitucionais. Esse órgão tem a competência de analisar a legalidade dos editais de licitação abertos pelo Ministério das Comunicações para a delegação de outorga dos serviços de radiodifusão. No caso das emissoras legislativas, esse controle fica prejudicado tendo em vista que a outorga para radiodifusão exclusivamente educativa independe da

publicação de edital.

Como qualquer outro ato exercido pela Administração Pública, os serviços de radiodifusão não fogem do controle do Poder Judiciário. Esse Poder está presente na hipótese de cassação de outorga, quando o Poder Executivo cancela a concessão e/ou permissão, antes de vencido o prazo (art. 223 CF). Além disso, cabe ao Judiciário verificar se os atos estão em conformidade com os outros princípios da administração e também com aqueles aplicáveis à radiodifusão.

Por fim, outro controle necessário aos serviços de radiodifusão é o social. Essa ação demanda a atuação organizada da sociedade civil por meio de mecanismos coordenados com o objetivo de garantir a participação popular e a prática da cidadania. Esse controle, amplamente necessário, no entanto, não pode ser confundido com censura, vedada constitucionalmente, mas deve ser exercido de maneira a garantir as finalidades constitucionais da radiodifusão: educacionais, artísticas e informativas.

No Brasil, ainda são incipientes os meios de controle exercidos pela sociedade. O Conselho de Comunicação Social, criado no âmbito do Congresso Nacional, prevê a participação da sociedade civil em sua composição, mas ainda não conseguiu se reverter numa efetiva forma de controle exercido pelo povo. A doutrina jurídica defende que os Conselhos que prevejam a participação social não podem estar submetidos a nenhum outro órgão e que hoje só o Poder Judiciário, quando provocado, consegue submeter os concessionários aos princípios e normas aplicáveis à radiodifusão. Segundo Luciana Sardinha Pinto,

[...] para que efetivamente se estabeleça o necessário reforço do poder regulamentador do Estado nessa matéria, aliado à efetiva participação do povo no controle dos meios de comunicação social, é necessária a criação de órgão público autônomo, ou seja, não estatal, não subordinado ao Governo nem ao Congresso Nacional e dotado de poderes típicos de regulamentar. (PINTO, 2004, p. 229)

Os serviços de radiodifusão são de interesse nacional e nascem educativos, como definiu a Constituição da República de 1988 (art. 223) e reafirmou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão o RSR, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963 (art. 3º)²⁶. No entanto, ambos os textos legais dão abertura à exploração comercial desses serviços, desde

26

Art 3º Os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade. (BRASIL, 1963)

que respeitadas as finalidades deles. Este trabalho concentra-se, entretanto, no serviço de radiodifusão por meio de sons e imagens realizados pelas televisões legislativas, a que se aplicam as regras das televisões educativas, motivo pelo qual expõe o arcabouço jurídico que regula esse setor.

A primeira norma que tratou das televisões educativas data de 1967. O Decreto-Lei nº 236/1967 modificava algumas disposições do Código Brasileiro de Telecomunicações, o CBT, instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 e estipulava, no seu art. 14²⁷, que o serviço de televisão educativa poderia ser explorado pela União, estados, territórios, municípios, e fundações. O próprio RSR, no art. 7^o²⁸, já abria a possibilidade desses entes de explorar os serviços de radiodifusão.

Contrariamente ao exigido para a outorga da radiodifusão comercial, a outorga de canais para a televisão educativa não dependerá da publicação do edital previsto do artigo 34 do CBT, conforme dispõe o art. 13, § 1º do RSR e ainda o art. 14 §2º do Decreto-Lei nº 236/1967, a saber:

Art. 13. O edital será elaborado pelo Ministério das Comunicações, observados, dentre outros, os seguintes elementos e requisitos necessários à formulação das propostas para a execução do serviço

27

Art 14. Somente poderão executar serviço de televisão educativa:

- a) a União;
- b) os Estados, Territórios e Municípios;
- c) as Universidades Brasileiras;

d) as Fundações constituídas no Brasil, cujos Estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações. (BRASIL, 1963)

§ 1º - As Universidades e Fundações deverão, comprovadamente possuir recursos próprios para o empreendimento. (BRASIL, 1967)

28

Art 7º São competentes para a execução de serviços de radiodifusão

- a) a União;
- b) os Estados e Territórios;
- c) os Municípios;
- d) as Universidades;
- e) sociedades anônimas ou de responsabilidade limitada, observado o disposto no § 1o do art. 222 da Constituição; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.670, de 2012)
- f) as Fundações.

Parágrafo único. Terão preferência para a execução de serviços de radiodifusão as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive universidades. (BRASIL, 1963)

[...]

§ 1º É dispensável a licitação para outorga para execução de serviço de radiodifusão com fins exclusivamente educativos.(Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) (BRASIL, 1996)

Art 14. Somente poderão executar serviço de televisão educativa: ...)

[...]

§ 2º A outorga de canais para a televisão educativa não dependerá da publicação do edital previsto no art. 34 do Código Brasileiro de Telecomunicações. (BRASIL, 1967)

Nesse esteio, nota-se que os Estados Federados já poderiam ter criado canais para transmitir o trabalho dos Poderes Legislativos desde a edição do RSR. Hoje, a outorga de um canal ao Legislativo é feita por meio de autorização. No caso da TV Assembleia de Minas Gerais a autorização foi dirigida ao Governo do Estado de Minas Gerais para a execução de serviço de radiodifusão de sons e imagens, com fins exclusivamente educativos, no Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, por intermédio da Assembleia Legislativa Estadual.²⁹

O conceito de programação educativa está no art. 13 e Parágrafo único do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 e ainda no art. 1º da Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999.

Art 13. A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.

Parágrafo único. A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos. (BRASIL, 1967)

Art. 1º Por programas educativo-culturais entendem-se aqueles que, além de atuarem conjuntamente com os sistemas de ensino de qualquer nível ou modalidade, visem à educação básica e superior, à educação permanente e formação para o trabalho, além de abranger as atividades de divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional, sempre de acordo com os objetivos nacionais. (BRASIL, 1999)

A Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999 (BRASIL, 1999) prevê ainda que a radiodifusão educativa destina-se exclusivamente à divulgação de programação de caráter educativo cultural e não tem finalidades lucrativas. Percebe-se, dessa forma, que o regramento

da outorga de rádios e TVs educativas é o constante no RSR, no Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 e ainda na Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999.

As permissões, concessões e autorizações para exploração de rádio e televisão são de responsabilidade da União. O art. 22, inciso IV, da CF/88 atribui a esse ente da federação a competência privativa para legislar sobre o assunto. O art. 6º do RSR é outro a definir esta competência, ao dispor que: “À União compete, privativamente, autorizar, em todo território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviços de radiodifusão.” (BRASIL, 1967)

Já no art. 175, a CF é expressa ao determinar ser incumbência do Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos de forma direta ou sob regime de concessão e permissão, sempre através de licitação. Luciana Raso Sardinha Pinto (2004) discorre que muito se discutiu na doutrina acerca da aplicabilidade ou não desse instituto aos serviços de radiodifusão de sons e imagens, tendo em vista que o Parágrafo Único, inciso I, deste dispositivo prevê que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público. Segundo Pinto (2004), acabou-se por excluir da esfera do art. 175 os serviços de radiodifusão tendo em vista o disciplinamento próprio a que estão submetidos na própria Constituição da República de 1988 (art. 220 a 223) e ainda em legislação infraconstitucional.

O regime de concessões e permissões de serviços públicos foi regulado pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. No entanto, essa lei ordinária, no art. 41³⁰, exclui do seu âmbito de regulação os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Cabe então à legislação especial a regulação do setor. Nesse caso, o chamado Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – RSR, Decreto n. 52.795, de 31 de outubro de 1963.

Assim, o quadro normativo aplicável às televisões legislativas atuais pode ser visualizado no Quadro 3.

30

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. (BRASIL, 1995)

Quadro 3: Síntese normativa aplicável às televisões legislativas

Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962: Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.
Decreto Nº 52.795, de 31 de outubro de 1963: Aprova Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.
Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962.
Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995: Dispõe sobre o serviço de TV a cabo e dá outras providências.
Lei Nº 9.472, de 16 de julho de 1997: Lei Geral das Telecomunicações
Decreto Nº 4.901, de 26 de novembro de 2003: Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências.
Decreto Nº 5.820, de 29 de junho de 2006: Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T
Portarias do Ministério das Comunicações, entre elas a Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999
Leis e resoluções aprovadas pelo Poder Legislativo do ente federativo responsável pela emissora
Deliberações da Mesa do Poder Legislativo do ente federativo responsável pela emissora

Fonte: Diário Oficial da União e construção do autor.

3.2 Televisões legislativas: a TV Assembleia de Minas Gerais

Os canais de televisão do Poder Legislativo começaram a surgir a partir de 1995, quando a chamada Lei da TV a Cabo (Lei nº 8.977/1995) destinou, especificamente, espaço obrigatório na grade para esse tipo de transmissão. Entre 1995 e 1997, foram criadas a TV Assembleia de Minas Gerais, a TV Senado e a TV Câmara. A norma, no art. 23, alíneas “b” a “d”, supracitada, prevê apenas a obrigatoriedade de as empresas administradoras do serviço de TV a cabo de fornecerem um canal destinado ao Poder Legislativo Estadual e Municipal, outro destinado à Câmara dos Deputados, além de um para o Senado Federal. Segundo esse dispositivo legal, esses canais devem se ocupar da exibição de todas as sessões plenárias,

transmitindo-as ao vivo e sem cortes (BRASIL, 1995).

A primeira TV legislativa a funcionar foi a da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em novembro de 1995. Depois veio a TV Senado, criada por meio da Resolução daquela Casa, a de nº 24/1995 (BRASIL, 1995)³¹, com o funcionamento a partir de fevereiro de 1996. Já a da Câmara dos Deputados veio logo em seguida, em 1998, por meio da Resolução nº 21/1997 (BRASIL, 1997)³².

Depois de mais de vinte anos, os primeiros canais não difundem o seu sinal somente via operadoras de TV a Cabo. A TV Câmara, a TV Senado, a TV Assembleia de Minas Gerais ampliaram o sinal por meio de antena parabólica de sinal codificado por assinatura e também por antena parabólica de sinal aberto, o sistema SHF³³. Além disso, a TV Câmara, a TV Senado, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais possuem sinal aberto de televisão convencional - UHF e VHF – por meio de emissoras repetidoras do próprio Senado e ainda por meio de retransmissoras de caráter público, educativo e comunitário, depois da realização de convênio com vários municípios.

As emissoras legislativas também difundem a transmissão pela internet, por meio do chamado *streaming* de banda larga³⁴ e há ainda, em alguns municípios, o compartilhamento de um mesmo sinal entre as programações das televisões legislativas do Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias e Câmaras Municipais.

31

Publicada no Diário do Congresso Nacional em 10/06/1995, Seção 2 Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=141416&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB> . Acesso em: 23 de setembro de 2018

32

Publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 08/10/1997, Página 31389 e Disponível no sítio <http://www2.camara.gov.br/legin/int/rescad/1997/resolucaodacamaradosdeputados-21-7-outubro-1997-321070-norma-pl.html>. Acesso em 23 de setembro de 2018.

33

SFH é super high frequency, ou frequência super alta, transmitida via satélite e captada por meio de antenas parabólicas.

34

A TV Senado pode ser assistida pela internet por meio do endereço: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/>. A TV Câmara está online em <http://www.camara.gov.br/internet/tvcamara/?lnk=ASSISTA-A-TV-CAMARA-PELA-INTERNET&selecao=VIVO> e a TV Assembleia de Minas Gerais pode ser vista, ao vivo, em http://www.almg.gov.br/acompanhe/tv_assembleia/index.html . Acesso em 23 de setembro de 2018.

O próximo passo dessa trajetória será a criação de uma Rede de Televisão Legislativa digital, que permite o compartilhamento de um canal, dividido em quatro faixas, pelas emissoras dos Poderes Legislativos de cada ente federado. Essa proposta está regulada pela Portaria nº 106, de 2 de março de 2012 do Ministério das Comunicações (BRASIL, 2012), que estabelece normas para utilização de multiprogramação e para a operação compartilhada com entes públicos nos canais consignados a órgãos dos Poderes da União. Com esse sistema, um único canal digital é dividido em quatro faixas, sendo que cada uma delas pertencerá a uma Casa Legislativa: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Estadual e Câmara dos Vereadores.

A televisão legislativa está basicamente regulada por dois arcabouços jurídicos. O primeiro são as normas aplicáveis à radiodifusão, principalmente a educativa, conforme tratado na subseção anterior. O segundo é ato normativo da Casa legislativa a que está vinculada a emissora ou ainda um ato administrativo – resolução, deliberação etc. desse mesmo parlamento. Dessa forma, percebe-se que não há muito detalhamento a respeito de normas de funcionamento ou definições de controle dos conteúdos veiculados.

Geralmente, os atos de criação de cada um das emissoras legislativas são restritos a estabelecer critérios de atuação. Um ato normativo do Poder cria o setor que abrigará a televisão e atribui a ele a gestão, no nível estratégico, do sistema integrado de transmissão dos sinais do canal para todo o território do Estado ou país. O setor fica ainda responsável pelas ações necessárias à divulgação das informações relacionadas com a cobertura das atividades do Legislativo e matérias correlatas ao trabalho parlamentar, por meio da produção e da veiculação. A Resolução nº 21/1997 (BRASIL, 1997), que criou a TV Câmara por exemplo, apenas dispôs, no art.1º, parágrafo único, que o canal integraria a estrutura de Divulgação e Relações Públicas – ADIRP, e subordinar-se-ia administrativamente à Diretoria-Geral, com supervisão direta da Presidência da Câmara dos Deputados.

Como as normas são estabelecidas por deliberações da Mesa do respectivo Legislativo, percebe-se que as diretrizes de atuação são determinadas pelos parlamentares que ocupam esse órgão, indicando apenas a submissão do controle da programação à Presidência da Mesa da Casa. O funcionamento é definido assim ainda pelo responsável pela comunicação social ou televisão da Casa Parlamentar - Secretário, Diretor ou Assessor cuja nomeação é de livre escolha do Presidente do Parlamento.

Para a consecução dos fins educativos, as televisões recebem permissões, na esfera normativa administrativa, para propor parcerias com órgãos e entidades públicos e privados para o desenvolvimento de projetos, ações e produtos que agreguem valor à programação. A TV Assembleia de Minas Gerais, por exemplo, pode veicular programas educativos de outros órgãos parceiros, observando regras estabelecidas pelo art. 3º da Deliberação nº 2.482/2010, da Mesa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

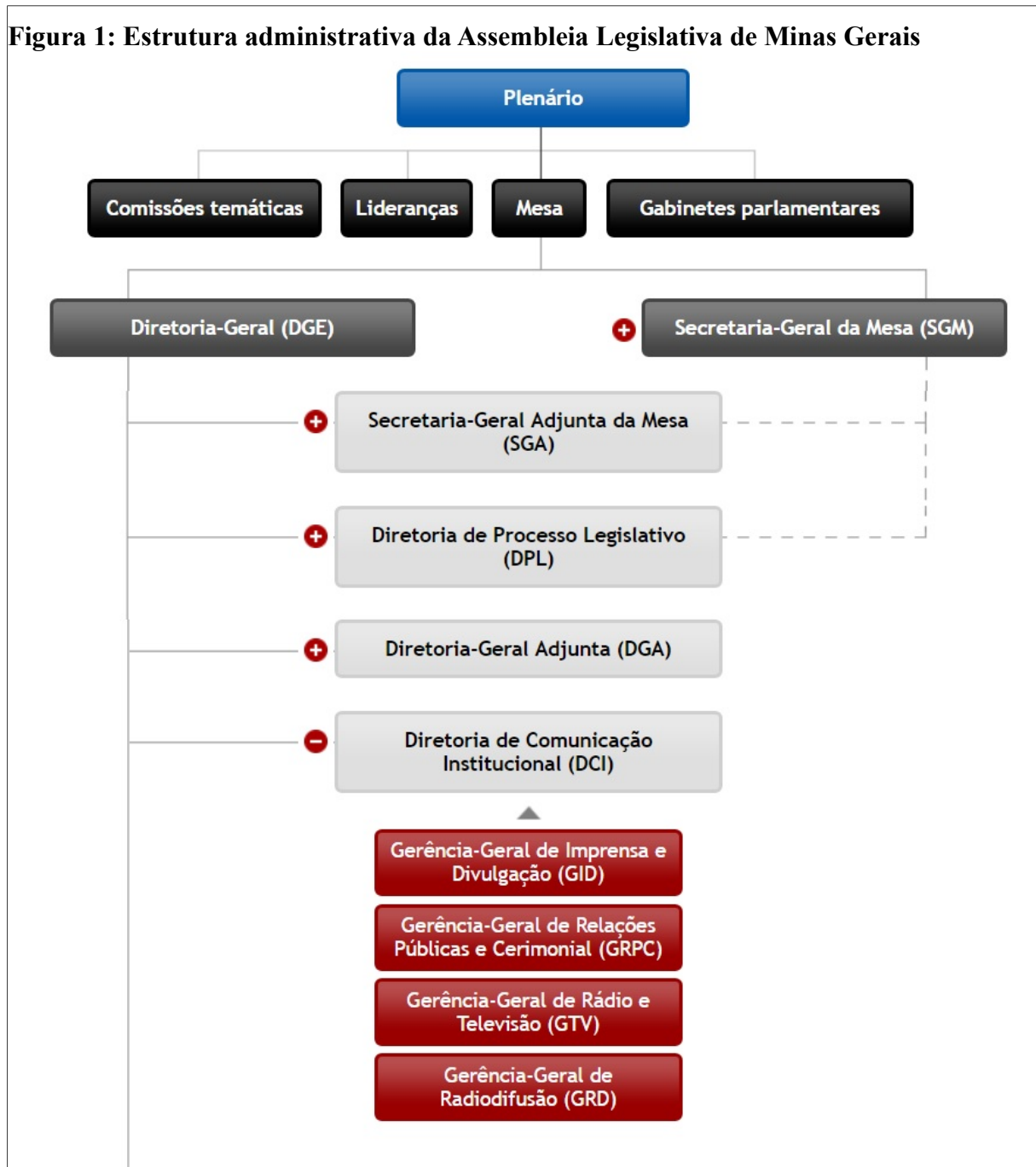
3.2.1 Estrutura da TV Assembleia de Minas Gerais

A estrutura orgânica da TV Assembleia de Minas Gerais está definida na Deliberação da Mesa da Assembleia 2610/2015. Essa norma extinguiu a Diretoria de Rádio e TV e colocou a TV Assembleia de Minas Gerais na Diretoria de Comunicação Institucional, enquanto uma Gerência-Geral de Rádio e TV e Gerência-Geral de Radiodifusão. A Gerência-Geral de Rádio e TV é responsável pela gestão do conteúdo que vai ao ar, enquanto que a segunda cuida do parque tecnológico necessário ao funcionamento da emissora. A Gerência-Geral de Rádio e Televisão – GTV deve coordenar ações de criação, produção e veiculação de peças audiovisuais e radiofônicas para compor a programação da página da TV Assembleia na internet e dos sistemas da Rádio e da TV Assembleia de Minas Gerais.

Entre outras funções, a gerência-geral de Rádio e TV deve ainda manter contato e propor parcerias com outros órgãos e poderes públicos e privados em torno de projetos, ações e produtos de audiovisual que agreguem valor à programação da Rádio e da TV Assembleia.

O organograma da TV Assembleia de Minas Gerais pode ser observado na Figura 1.

Figura 1: Estrutura administrativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: almg.gov.br³⁵

São gerências operacionais e submetidas à Gerência-Geral de Rádio e Televisão, as gerências de produção, de reportagem, de edição e de rádio. Conforme deliberação 2610/2015, a gerência de reportagem é responsável por

35

https://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/estrutura_organizacional/index.html Acesso em 26.11.2018

coordenar o setor de reportagem da TV Assembleia; planejar a cobertura dos eventos institucionais, elaborando a escala e definindo as equipes de trabalho para o cumprimento da pauta; orientar as equipes de reportagem, indicando-lhes as reuniões que serão gravadas e as que serão apresentadas ao vivo; participar da reunião de pauta, comunicando o andamento da cobertura dos eventos e as eventuais alterações na escala das equipes de reportagem; solicitar imagens a outras emissoras, sempre que necessário; deslocar as equipes de reportagem de acordo com a demanda e as prioridades definidas pela administração da Assembleia; supervisionar o trabalho de reportagem, cuidando para manter coerência, precisão e qualidade de informação; certificar-se da organização do material de reportagem e da correta identificação pelos repórteres das fitas usadas na reportagem; propor treinamento para as equipes de reportagem; zelar pelo comportamento e conduta ética dos profissionais no exercício de suas atividades, com especial atenção para a postura no interior dos ambientes de reunião parlamentar.

(MINAS GERAIS, 2015, Deliberação da Mesa da Almg 2610)

A gerência de produção tem as seguintes atribuições:

Coordenar o setor de produção da TV Assembleia em seu trabalho de apuração; auxiliar o planejamento da cobertura dos eventos institucionais, estabelecendo vínculo com as decisões tomadas na reunião de pauta; participar da reunião de pauta, informando a agenda de trabalhos da Assembleia e as demandas de produção dos programas; orientar as equipes de produção dos programas na discussão de temas, enfoques e definição de convidados; supervisionar o trabalho de produção, cuidando para manter coerência, precisão e qualidade de informação; definir produtores para acompanhamento dos eventos institucionais desde as etapas preparatórias; receber, selecionar e dar encaminhamento às sugestões de pauta recebidas de gabinetes parlamentares e de outras fontes; certificar-se da organização e compartilhamento das pautas no disco de rede; propor treinamento para a equipe de produção; zelar pelo comportamento e conduta ética dos profissionais no exercício de suas atividades, com especial atenção no contato com parlamentares e seus assessores e fontes externas. (MINAS GERAIS, 2015, Deliberação da Mesa da Almg 2610)

A gerência de edição tem as competências a seguir:

Coordenar os setores de edição, arte, programação, exibição e documentação da TV Assembleia; elaborar a escala de trabalho dos servidores e a escala de utilização das ilhas de edição e do estúdio; definir o horário de gravação e de edição dos programas e demais produtos audiovisuais da grade da TV Assembleia, de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração da Casa; acompanhar a discussão da pauta e a definição dos convidados de todos os programas e produtos audiovisuais da grade da TV Assembleia; propor treinamento para as equipes; manter atualizado o Centro de Documentação – Cedoc –, cuidando do suprimento de dados e imagens; estabelecer o fluxo interno e externo de fitas, da reportagem até o Cedoc e deste até a edição; planejar a grade de programas da TV Assembleia; supervisionar o trabalho do controle-mestre da TV Assembleia, conferindo a qualidade técnica do material a ser exibido, desde a gravação até a exibição; fiscalizar, junto à edição, o cumprimento dos objetivos propostos para a realização do trabalho, desde a pauta até a finalização. (MINAS GERAIS, 2015, Deliberação da Mesa da Almg 2610)

Por fim, a gerência de rádio é responsável por:

Coordenar o serviço interno de rádio, elaborando a escala dos servidores, os boletins informativos e demais produtos jornalísticos, com foco na comunicação interna, em sintonia com as diretrizes da DCI; distribuir entre os locutores as rádios que recebem o boletim ao vivo; lançar os arquivos de áudio na página da Assembleia na internet; acompanhar os boletins de rádio, orientando as reportagens e as gravações de entrevistas; supervisionar o trabalho dos locutores e o atendimento às rádios do interior; manter organizados os arquivos de áudio e a página da Rádio Assembleia na internet, incluindo orientações e informações por escrito sobre novos produtos e serviços oferecidos às emissoras de rádio; enviar os arquivos gravados para as rádios parceiras por meio eletrônico; pesquisar o índice de satisfação das rádios quanto aos boletins enviados e ao atendimento dos locutores; propor serviços, ações e promoções com vistas a aumentar a atenção e a audiência dos sistemas de rádio, colaborando para a divulgação dos atos da Assembleia Legislativa; acompanhar o projeto de instalação da Rádio Assembleia; propor a programação musical, informativa e de serviço da Rádio Assembleia; solicitar à Gerência de Manutenção e Obras os reparos e melhorias necessários ao bom funcionamento dos sistemas de rádio. (MINAS GERAIS, 2015, Deliberação da Mesa da Almg 2610)

Os servidores jornalistas são alocados em cada gerência após concurso público de provas e títulos. Além das normas apresentadas, não há nenhum outro ato normativo que oriente o trabalho dessas gerências, seja este documento editado por órgão superior, como a Mesa da Assembleia, Presidência etc, bem como inexistente documento de autorregulação editado pelos servidores jornalista, aos moldes defendidos pelos autores do capítulo anterior. (Hargrave e Shaw (2009), Chadwick (2013) e Martin e Lowe (2013)). Cabe ressaltar que existem reuniões de pautas de cada programa criado, produzido e editado pela TV Assembleia de Minas Gerais em que os servidores jornalistas responsáveis pelo produto (produtor, editor e apresentador) discutem os temas e abordagens que serão realizadas.

Essa estrutura gera, todos os anos, cerca de 1300³⁶ horas de conteúdo inédito transmitido, que reúne veiculação ao vivo de reuniões de Plenário e Comissões, de reuniões gravadas, palestra com temáticas de formação para a cidadania e também programas produzidos pelo canal.

3.2.2 Forma de provimento de cargos de chefia

Os servidores de carreira integrantes do sistema de gestão e assessoramento da Assembleia Legislativa são escolhidos de forma livre pelo gestor imediatamente superior, cumpridos os

36 Dados conforme relatório da TV Assembleia de Minas Gerais de 2016 e 2017.

requisitos para o exercício dos cargos em comissão de recrutamento limitado e das funções gratificadas da Secretaria da ALMG, de investidura privativa de servidor efetivo.

O diretor-geral e o Secretário-geral da Mesa são escolhidos pela Mesa da Assembleia Legislativa a cada dois anos e devem o diretor-Geral: contar, na data da nomeação, pelo menos, 12 anos de efetivo exercício na Secretaria da ALMG; possuir nível superior de escolaridade; ter idoneidade e reputação ilibada; não possuir parentesco consanguíneo ou afim, até o 3º grau, com membro da Mesa da Assembleia.

O secretário-geral da Mesa de contar, na data da nomeação, pelo menos, 10 anos de efetivo exercício na Secretaria da ALMG; ter idoneidade e reputação ilibada; não possuir parentesco consanguíneo ou afim, até o 3º grau, com membro da Mesa da Assembleia; ter concluído curso superior de Direito há, pelo menos, três anos, contados da data da nomeação. O secretário-geral Adjunto da Mesa deve, na data da nomeação, pelo menos, cinco anos de efetivo exercício na Secretaria da ALMG; possuir nível superior de escolaridade.

O diretor deve possuir, na data da nomeação, pelo menos, cinco anos de efetivo exercício na Secretaria da ALMG; possuir nível superior de escolaridade; ter obtido, nos dois anos anteriores à nomeação para o exercício do cargo, 70 pontos, no mínimo, na Avaliação Global de Desempenho.

Para ocupar a função Gratificada de Gerente-Geral, o servidor deve contar mais de cinco anos de efetivo exercício no cargo de Analista Legislativo, Técnico de Execução das Atividades da Secretaria ou Procurador ou no cargo de Técnico de Apoio Legislativo ou Oficial de Execução das Atividades da Secretaria, desde que tenha diploma em curso de graduação reconhecido pelo Ministério da Educação – MEC; ter obtido, nos dois anos anteriores à designação para o exercício da função, 70 pontos, no mínimo, na Avaliação Global de Desempenho.

Por fim, a Função Gratificada de Nível Superior, ocupadas pelos gerentes operacionais, é reservada a servidor que tenha mais de 4 anos de efetivo exercício em um dos cargos integrantes das Carreiras do Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembleia Legislativa; ter concluído curso superior reconhecido pelo Ministério da Educação – MEC; ter obtido, nos 2 anos anteriores à designação para o exercício da função, 70 pontos, no mínimo, na Avaliação Global de Desempenho. Na TV Assembleia de Minas Gerais, conforme visto, são três

gerentes operacionais: edição, produção e reportagem.

Supridos esses requisitos, o servidor é escolhido livremente para a função a partir de indicação do Diretor ou do gerente-geral da área, e submete-se somente à avaliação individual de desempenho realizada pelo seu superior hierárquico.

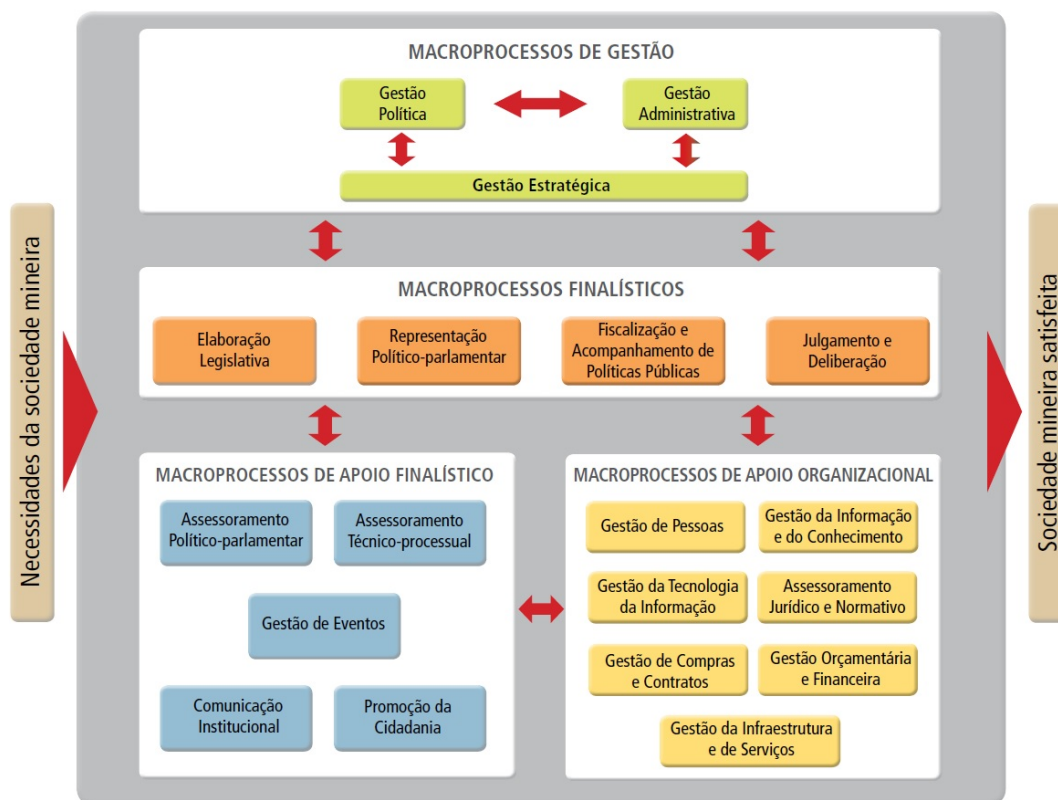
3.2.3 Sistema de avaliação da TV Assembleia de Minas

A TV Assembleia de Minas Gerais submete-se a uma sistemática de avaliação aplicada a todos os setores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. As normas constam da Deliberação da Mesa 2.659, de 2017, regulamentada ainda pela Ordem de Serviço 5, de 1/12/2017. O sistema, ao contrário do anterior que avaliava indicadores desenvolvidos para cada setor, passa a monitorar o resultado de ações de melhorias desenvolvidas para o ano em exercício.

Todo ano, cada gerência-geral tem de propor duas ações de melhoria: uma relacionada a um macroprocesso de trabalho do qual ela faça parte e outra relativa ao seu quadro de pessoal.

Os macroprocessos são os principais e mais abrangentes processos de trabalho da Assembleia. Eles podem ser desenvolvidos por um ou mais setores, orientados para um objetivo comum. Entre os macroprocessos de apoio político-institucional da Casa, estão assessoramento técnico-processual, comunicação institucional, gestão de eventos, gestão de pessoas e assessoramento jurídico e normativo, conforme Figura 2.

Figura 2: Mapa de gestão por processos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: intranet.almg.gov.br

No modelo de aprimoramento do resultado setorial, os gerentes-gerais propõem e coordenam os planos de ações de melhoria para seus setores. Cada gerente-geral tem até o fim de março de todos os anos para apresentar à Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN) da Assembleia as ações de melhoria, que serão desenvolvidas ao longo do ano. Os resultados dessas ações são apresentados em fevereiro do ano seguinte. A nota final do setor que varia de 0 a 10 pontos, também compõe a avaliação pessoal de cada servidor sendo 10% da nota final da avaliação individual de desempenho para efeito de progressão ou promoção.

O macroprocesso no qual está inserida a TV Assembleia de Minas Gerais é o da comunicação institucional. Em 2017, primeiro ano do novo sistema de avaliação, foram eleitas duas ações de melhoria. A primeira, relacionada ao macroprocesso, buscou definir parâmetros para seleção, arquivamento e descarte de material audiovisual pelo Cedoc, parte integrante da estrutura da televisão, submetida à Gerência de Edição. O Cedoc – centro de documentação –

é responsável pelo arquivamento do material audiovisual produzido pela TV Assembleia de Minas Gerais e mantém a biblioteca audiovisual de tudo que produzido pelo canal em mais de duas décadas de existência.

A segunda ação de melhoria, relacionada à gestão de pessoas, foi a definição de novo formato de reunião de pauta, encontro diário no qual há a definição da agenda temática de cobertura jornalística a ser realizada pela TV Assembleia de Minas Gerais.

Conforme a Ordem de Serviço, ao desenvolver cada ação, o gerente-geral deve descrever as etapas da ação, os objetivos específicos dela, a data de início e fim da implementação, bem como o nome responsável pela ação. Na descrição das fases, espera-se que sejam apontados os resultados esperados, com dados de indicadores, se houver, da meta ou do indicativo de conclusão de cada etapa. Além disso, o formulário do plano de ação deve apontar o andamento da ação, os resultados alcançados e o resultado de cada etapa.

3.2.4 Sistema de interação ao cidadão (SIC)

Implantado em 2009, o Sistema de Interação com o Cidadão (SIC), foi desenvolvido pela Gerência-Geral de Sistemas e Informação e permite o gerenciamento de todas as solicitações feitas à Assembleia.

O SIC foi desenvolvido incorporando padrões de atendimento acordados entre os setores que participam do Fale com a Assembleia, sistema integrado de respostas às mensagens encaminhadas pelos cidadãos. Com a implantação do SIC, estabeleceram-se prazos para responder às solicitações que chegam à Casa a partir de um manual elaborado para tal. O sistema busca evitar que uma mesma mensagem seja respondida em duplicidade e garantir que as solicitações sejam diretamente encaminhadas aos setores mais competentes para respondê-las. Dados fornecidos por meio do relatório setorial de 2016 apontam que a TV Assembleia de Minas Gerais recebeu um total de 262 pedidos pelo sistema, sendo que 88 relacionavam-se à programação e 174 a pedido de cópias ou reprises de eventos ou audiências públicas de comissões.

CAPÍTULO 4 – DESAFIOS DA *ACCOUNTABILITY* NO CONTEXTO DA TV ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES JORNALISTAS

Construídas as bases teóricas desta pesquisa, passou-se à fase seguinte que consistiu em aferir a opinião dos servidores públicos integrantes da TV Assembleia de Minas Gerais em relação à *accountability*, participação e deliberação no processo decisório da emissora. O primeiro passo deste capítulo descreve a metodologia usada para construção e análise dos questionários. Em seguida, são apresentados os resultados da percepção dos servidores em relação aos itens apontados.

4.1 Metodologia da pesquisa

Para obter os resultados da pesquisa, foram submetidos questionários, com base na escala de Likert, aos 48 servidores jornalistas lotados na Gerência-Geral de Rádio e TV da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Desses, efetivamente 44 responderam à pesquisa, entre eles a Gerente-Geral de Rádio e TV e a Gerente operacional de Reportagem.

O modelo da escala de Likert (1932), escolhido para a construção do questionário, baseia-se na ideia de que é possível a mensuração da atitude de grupos por meio do uso de uma escala multi-item. Dessa forma, buscou-se um instrumento científico que permitisse medir e observar os fenômenos sociais a partir de opiniões apresentadas de forma objetiva. Cada participante deveria assinalar seu nível de concordância a respeito dos itens do questionário utilizando uma escala do tipo Likert, de cinco pontos: 1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente.

De acordo com Babbie (2005), o escalonamento Likert permite um método direto de construção de índices, por usar categorias idênticas de respostas para vários itens. Com cinco categorias de respostas, escores de 1 a 5 podem ser atribuídos. Dessa forma, do ponto de vista do referencial teórico, atribui-se o escore 5 ao “concordo totalmente” nos itens positivos e também ao “discordo totalmente” quando o item for negativo.

Tendo em vista que um dos pilares da *accountability*, de acordo com a revisão teórica realizada, é a própria autorregulação da emissora de TV custeada com recursos públicos, buscou-se identificar se os servidores possuem algum grau de sintonia com os argumentos e

ideias defendidas pela literatura do tema. Nesse sentido, o objetivo era detectar em qual grau a TV Assembleia de Minas Gerais caminha em relação à implementação de meios de *accountability*, participação e deliberação.

O questionário aborda a percepção dos respondentes em relação à nove temáticas afeitas à *accountability* numa emissora de televisão financiada com recursos públicos. As áreas de investigação estão relacionadas a seguir:

- 1) independência institucional, administrativa e editorial da TV Assembleia de Minas Gerais;
- 2) independência na atuação finalística dos servidores jornalistas da TV Assembleia;
- 3) transparência interna;
- 4) transparência externa da TV Assembleia;
- 5) transparência e eficiência no processo de ocupação de cargos em comissão para as funções de confiança;
- 6) disponibilidade de recursos para amparar/subsidiar a atuação profissional esperada (físico, pessoal, financeiro, tecnológico e remuneratório);
- 7) implementação de metas, planejamento e métodos de acompanhamento das atribuições da TV Assembleia;
- 8) utilização de padrões e regras de conduta jornalística na TV Assembleia;
- 9) adoção da participação do cidadão/usuário/audiência no processo de tomada de decisões.

Conhecidos os parâmetros da pesquisa, passa-se à análise dos resultados.

4.2 Análise dos resultados

Em relação à percepção sobre a independência institucional, administrativa e editorial da TV Assembleia de Minas Gerais, quanto maior a pontuação, maior será o grau de influência política exercida sobre os servidores da TV, conforme Tabela 1.

Tabela 1- Percepção sobre independência institucional, administrativa e editorial da TV Assembleia de Minas Gerais

Escala: nota 1 – Maior independência. Nota 5 – Menor independência						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	4 pontos	20 pontos	6 pontos	100 pontos	15 pontos	3,29
Pergunta 2 escore: 1 a 5	3 pontos	4 pontos	6 pontos	128 pontos	25 pontos	3,77
Pergunta 3 escore: 1 a 5	2 pontos	14 pontos	12 pontos	92 pontos	40 pontos	3,63
Pergunta 4 escore: 1 a 5	9 pontos	32 pontos	18 pontos	44 pontos	10 pontos	2,56
					Média	3,31

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, numa escala de grau de 1 a 5, sendo que o número menor aponta menor interferência, a independência institucional, administrativa e editorial da TV Assembleia está em 3,31 pontos, o que demonstra um alto grau de intervenção política na gestão

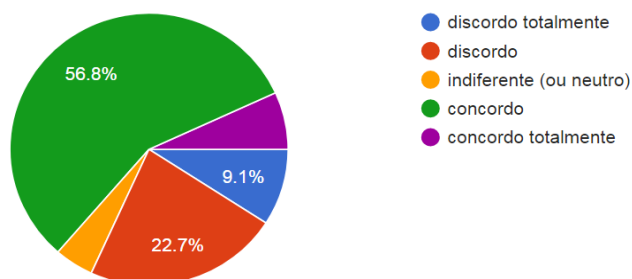
administrativa e editorial. Nos estudos de *accountability*, em especial nas emissoras públicas de televisão, espera-se que a independência de atuação, conforme expresso por Hargrave e Shaw (2009, p. 68), segundo os quais os serviços públicos de radiodifusão geralmente são pensados e construídos sob a base do princípio da independência de pressões políticas ou comerciais.

Conforme Figura 3, 28 servidores (63,6% do universo) acreditam que exista influência de gestores públicos externos na gestão administrativa e editorial. Isso significa uma fragilidade na autorregulação da emissora, pois há sujeição não formal a personagens alheios ao processo de comunicação televisiva.

Figura 3

há influência de gestores públicos externos à TV Assembleia
na gestão administrativa e editorial

44 responses



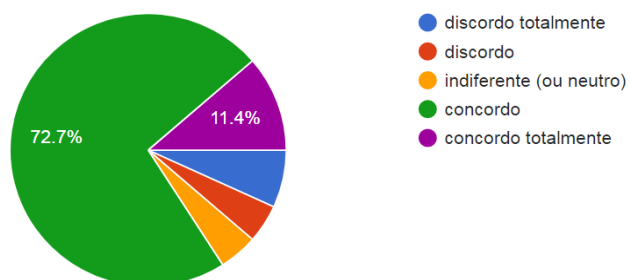
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

No segundo tópico dessa categoria, os servidores foram questionados a respeito da influência de políticos na gestão administrativa e editorial. 37 respondentes (84,1% do universo) apontaram perceber influência política na gestão administrativa e editorial. (Figura 4)

Figura 4

há influência de políticos na gestão administrativa e editorial

44 responses



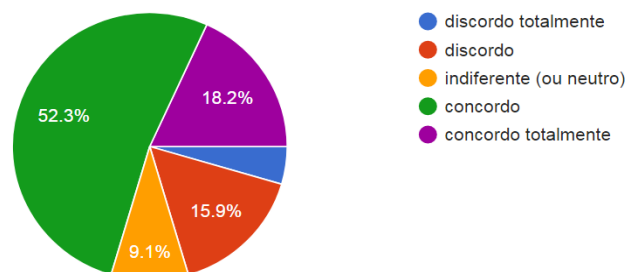
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Influência política também é percebida na escolha de chefias, como indica a Figura 5. 31 servidores (70,5% do cenário) afirmam a existência dela para alocação dos cargos de chefias da TV Assembleia de Minas Gerais. Hargrave e Shaw (2009), conforme visto, defendem que uma das práticas importantes para a garantia da *accountability* é aquela em que a nomeação para cargos diretivos seja realizada de forma a fornecer independência a essas pessoas.

Figura 5

há influência política na escolha de chefias

44 responses



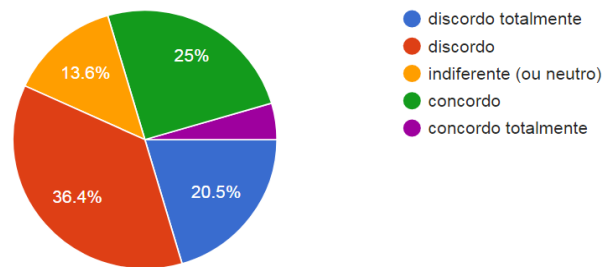
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Apesar de a influência política estar presente, os servidores submetidos ao questionário acreditam que essa intervenção não atinge, de forma substancial, a distribuição de atribuições e acompanhamento das tarefas realizadas. Na Figura 6, Apenas 13 servidores (29,5%) dizem perceber esse tipo de influência.

Figura 6

há influência política na distribuição de atribuições e no acompanhamento das tarefas dos servidores

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A segunda categoria do questionário buscou investigar a percepção dos servidores em relação à independência para sua atuação finalística no dia a dia da TV Assembleia de Minas Gerais. Atribuído o escore às respostas, o resultado maior deverá apontar menor independência, enquanto um resultado menor indicará maior independência, de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 - Percepção sobre a independência na atuação finalística dos servidores jornalistas da TV Assembleia de Minas Gerais

Escala: Nota 1 – Maior independência. Nota 5 – Menor independência						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 5 a 1	10 pontos	28 pontos	21 pontos	50 pontos	3 pontos	2,54
Pergunta 2 escore: 1 a 5	0 pontos	8 pontos	6 pontos	104 pontos	60 pontos	4,04
Pergunta 3 escore: 1 a 5	10 pontos	32 pontos	15 pontos	40 pontos	15 pontos	2,54
Pergunta 4 escore: 1 a 5	6 pontos	22 pontos	21 pontos	80 pontos	0 pontos	2,93
					Média	3,01

Fonte: Elaboração própria

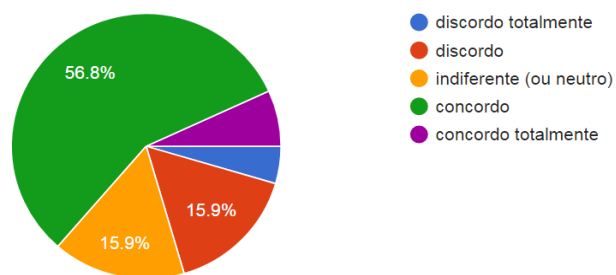
Nota-se que a independência na atuação finalística é um pouco maior. Apesar do resultado em 3,01, houve perguntas nas quais o resultado aproximou-se de 2,5 pontos, um ponto de equilíbrio entre o limiar de 1 a 5.

Entretanto, na pergunta específica sobre independência editorial nos procedimentos de rotina, um alto número de respondentes (28 – 63,6%) afirmou concordar que tem independência para atuar rotineiramente, conforme demonstra o Figura 7.

Figura 7

há independência editorial nos procedimentos de rotina

44 responses



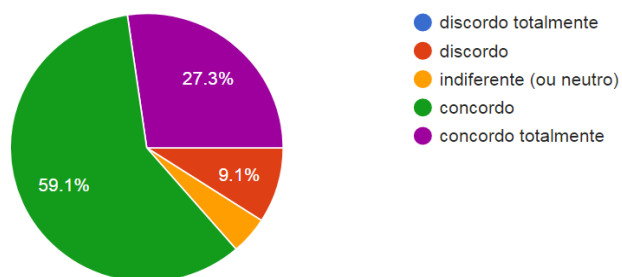
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Por outro lado, apesar do indicativo em relação a uma independência editorial, os respondentes indicaram, nos outros três tópicos da categoria, que uma influência política considerável pode emergir mesmo nos casos específicos. Na sentença “há influência política na definição de casos específicos”, 38 (86,4%) afirmaram por sua ocorrência, como pode se ver na Figura 8. Tal cenário indica que, em coberturas jornalísticas de temas de atenção, uma interferência maior pode ocorrer.

Figura 8

há influência política na definição de casos específicos

44 responses



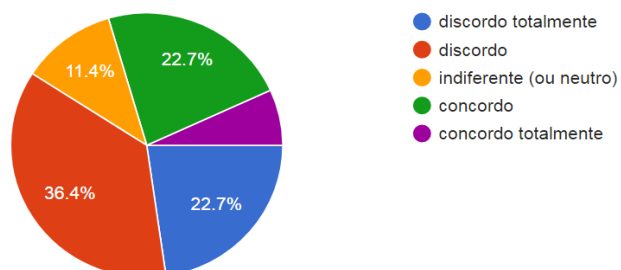
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Apesar disso, o questionário apontou que os servidores não sentem que o gestor imediato exerça influência política por meio de suas decisões. Na Figura 9 a seguir, 26 servidores (59,1%) discordaram da presença de pressões exercidas pela preferência política do gestor imediato.

Figura 9

há influência política exercida pelo gestor imediato na definição do seu trabalho

44 responses



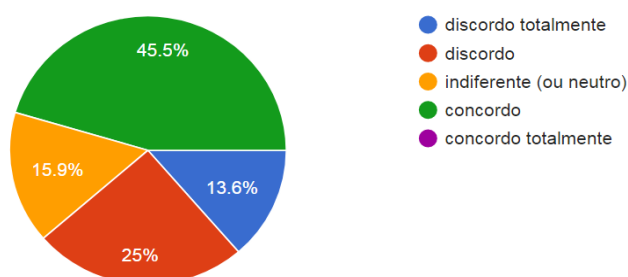
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Entretanto, o alto número de respondentes indiferentes em relação à sentença “há influência de gestores públicos externos à TV Assembleia de Minas Gerais” fez com que a resposta a esse item não fosse tão clara, uma vez que praticamente ocorreu um empate entre os que concordam (20 – 45,5%) e os que discordam (17 – 38%), como demonstrado na Figura 10.

Figura 10

há influência de gestores públicos externos à TV Assembleia

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A terceira categoria concentrou-se na percepção em relação à transparência nos processos internos da TV Assembleia de Minas Gerais, isto é, se o fluxo interno de informações dentro da organização é eficiente e colabora para o bom andamento do trabalho. Como demonstrado nesta pesquisa, Schedler (1999) explica que a *accountability* enquanto *answerability* objetiva criar transparência. Nesse sentido, a demanda por informação, bem como a justificação dos atos, tem o condão de trazer luz a uma “caixa preta” da política. Dessa forma, para se efetivar, de acordo com Schedler, a *accountability* democrática deve ser pública. Como regra, o agente de *accountability* deve se abrir a uma segunda observação. Assim, a defesa de Schedler é a de que o tomador de decisão é supervisionado, da mesma forma que quem exerce a supervisão também deve ser alvo de alguma observação.

Essa categoria relaciona-se também com a perspectiva já apresentada de Mainwaring (2003). Segundo ele, uma *accountability* intraestatal traria três tipos de relacionamentos no seio da Administração Pública. O primeiro, como já apontado, é aquele do principal-agente, em que um principal designa um agente para controlá-lo. O segundo parte do sistema legal ou de um

outro ator capaz de impor sanções aos agentes públicos acusados de má conduta. O terceiro relaciona-se à existência de atores de supervisão que possuem a responsabilidade de monitorar o comportamento dos agentes públicos e agências. Nesse sentido, mecanismos de transparência interna teriam o condão de auxiliar na responsabilização do agente público que tem postura desconforme.

O questionário apontou que, numa escala de 1 a 5, sendo que o 1 representa menor transparência interna e o número 5 seria de maior transparência, a TV Assembleia de Minas Gerais alcançou 2,63 pontos, um valor baixo dentro da escala, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 - Percepção sobre a transparência interna

Escala: Nota 1 – Menor transparência interna. Nota 5 – Maior transparência interna						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	3 pontos	42 pontos	24 pontos	40 pontos	10 pontos	2,70
Pergunta 2 escore: 1 a 5	6 pontos	44 pontos	21 pontos	28 pontos	10 pontos	2,47
Pergunta 3 escore: 1 a 5	12 pontos	40 pontos	12 pontos	28 pontos	5 pontos	2,20
Pergunta 4 escore: 1 a 5	4 pontos	20 pontos	21 pontos	84 pontos	10 pontos	3,15
					Média	2,63

Fonte: Elaboração própria

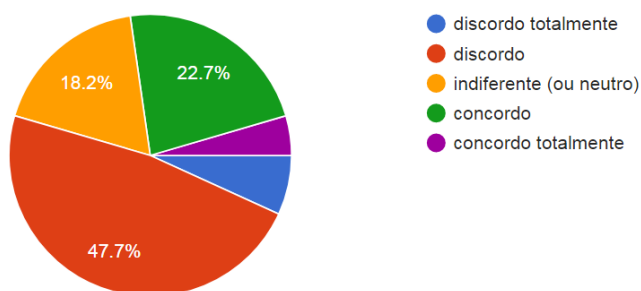
A primeira pergunta dessa categoria abordou de forma mais direta a questão da transparência interna, buscando avaliar a percepção geral dos servidores em relação ao tema. Na Figura 11 a seguir, apenas 12 servidores (27,2%) concordam que exista transparência na comunicação interna da TV Assembleia de Minas Gerais. Isso indica problemas no fluxo de informação interno, instrumento essencial para qualquer tipo de prestação de contas, bem como para

responsabilização no caso de eventual transgressão.

Figura 11

há transparência na comunicação interna

44 responses



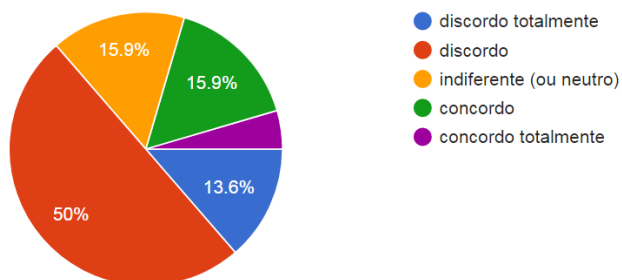
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

O tópico a seguir, na Figura 12, visa a reforçar o aspecto do fluxo de informações dentro da TV Assembleia de Minas Gerais, de modo a identificar a percepção dos servidores em relação à comunicação interna. Novamente, os respondentes apontam falhas nesse processo, sendo que 28 (63,6%) entendem existir inadequação na comunicação interna da emissora.

Figura 12

a comunicação interna é adequada

44 responses



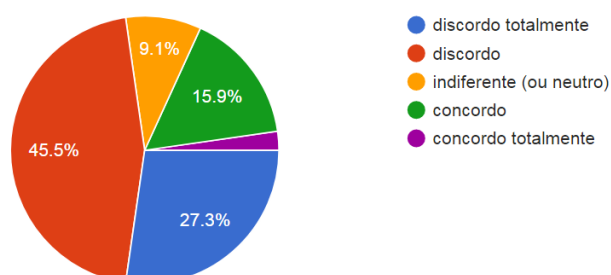
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Nessa categoria, também foi abordado o processo de tomada de decisões administrativas, conforme Figura 13. Na perspectiva de Murphy et al. (2018), destaca-se, como um dos aspectos da *accountability*, a possibilidade de que o escrutínio global, este entendido enquanto um processo político no qual há exame externo das decisões tomadas. Dessa forma, o resultado apresentado ao tópico demonstra baixa possibilidade para que os servidores efetivamente intervenham nas decisões, indicando um processo no qual o diálogo não seria valorizado, com espaço para decisões unilaterais por parte do corpo gestor. Isso porque 32 jornalistas (72,8%) avaliam baixa transparência nas decisões administrativas.

Figura 13

há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas

44 responses



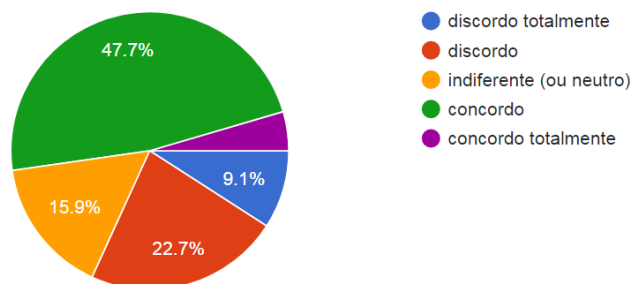
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

No entanto, o resultado é um pouco melhor no item seguinte, no qual se buscou avaliar a transparência quando aplicada ao trabalho individual do servidor. Quando questionados a respeito de definições das atribuições e linha de atuação individuais, os jornalistas (23 – 52,2%) disseram perceber que o processo é transparente. Cabe ressaltar que, nesse tópico, foi alto o número de respondentes indiferentes ao assunto (7 servidores – 15,9%), conforme Figura 14.

Figura 14

há transparência nas definições sobre atribuições e linhas de atuação individuais

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A categoria 4 do questionário ao qual foram submetidos os servidores da TV Assembleia de Minas Gerais está focada na transparência externa da emissora, na qual a disponibilidade de acesso às informações é instrumento indispensável à promoção da *accountability*, conforme os autores estudados. Na escala em que 1 representa menor transparência e 5, alta transparência, a percepção dos respondentes foi de 2,62 pontos. A Tabela 4 apresenta os dados consolidados.

Tabela 4 - Percepção em relação à transparência externa da TV Assembleia de Minas Gerais

Escala: Nota 1 – Menor transparência externa. Nota 5 – Maior transparência externa						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	2 pontos	24 pontos	30 pontos	76 pontos	5 pontos	3,11
Pergunta 2 escore: 1 a 5	7 pontos	52 pontos	21 pontos	16 pontos	5 pontos	2,29
Pergunta 3 escore: 1 a 5	11 pontos	32 pontos	21 pontos	28 pontos	15 pontos	2,43
Pergunta 4 escore: 1 a 5	5 pontos	42 pontos	12 pontos	48 pontos	10 pontos	2,65
					Média	2,62

Fonte: Elaboração própria

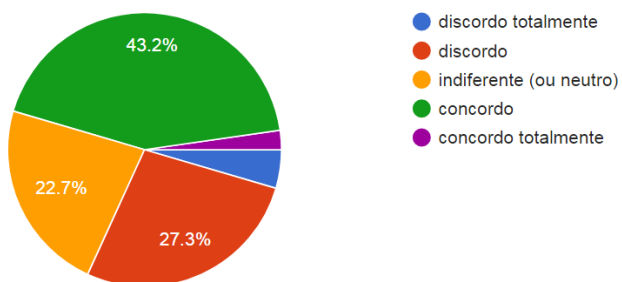
O primeiro item da categoria abordou a transparência em geral em relação ao público externo à emissora. Mais uma vez, o alto número de respondentes indiferentes ao questionamento levou a um resultado não muito claro. 20 pessoas (45,5%) disseram acreditar que existe transparência na comunicação com o público externo, enquanto que 14 (31,8%) disseram

discordar disso. No entanto, o número de respondentes indiferentes ao tema chegou a 10 (22,7%), de acordo com a Figura 15, a seguir.

Figura 15

há transparência na comunicação externa

44 responses



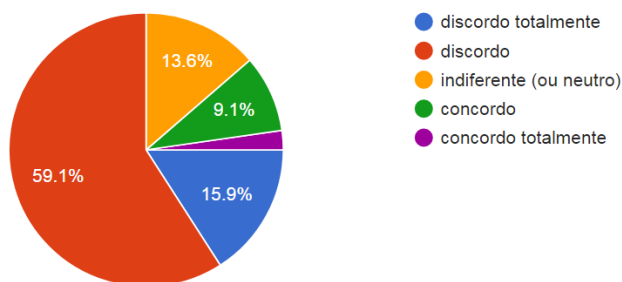
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Em seguida, o questionário abordou a divulgação dos processos de tomadas de decisões ao público externo. Nesse tópico, foi alta a percepção de que a transparência não ocorre nesses casos. 33 jornalistas (75%) apontaram discordar com a afirmação sobre a transparência nesse tipo de divulgação, como demonstrado a seguir na Figura 16.

Figura 16

há transparência na divulgação dos processos de tomada de decisões administrativas

44 responses



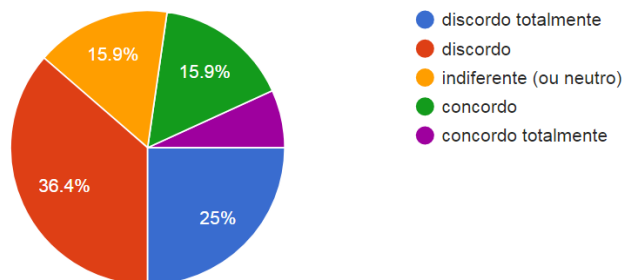
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

O item seguinte aborda um aspecto essencial da *accountability*, a prestação de contas Peruzzotti (2012), estudado no capítulo segundo, explica que o ato de prestar contas busca permitir ao cidadão dispor de mecanismos de execução das demandas, além de possuir meios para sancionar o administrador público caso algo saia errado. Nesse sentido, o questionário apresentou aos respondentes a seguinte sentença: “há transparência na divulgação dos gastos e investimentos realizados pela TV Assembleia de Minas Gerais”. 27 servidores (61,4%) afirmaram discordar da efetiva transparência na prestação de contas. Vale indicar que, mais uma vez, houve número considerável de respostas indiferentes ao quesito, com 7 (15,9%) respondentes nesse sentido. Os dados desse item constam na Figura 17 a seguir.

Figura 17

há transparência na divulgação dos gastos e investimentos realizados pela TV Assembleia

44 responses



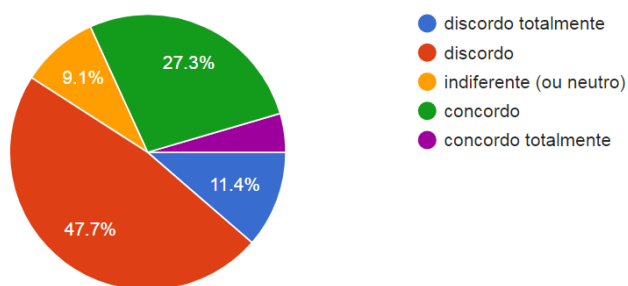
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

O item seguinte da categoria 4 buscou ainda a percepção dos respondentes sobre a prestação de contas ao cidadão a respeito da linha editorial da emissora, bem como de suas atribuições. Nesse quesito, a opinião dos respondentes também é negativa em relação à transparência fornecida ao público. 26 servidores (59,1%) acreditam que a TV Assembleia de Minas Gerais não é transparente em relação aos parâmetros que definem o seu trabalho, conforme Figura 18.

Figura 18

há transparência para o público e outros observadores externos sobre atribuições e linha editorial da emissora

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A categoria 5 concentrou-se no sistema de escolha para a ocupação dos cargos de chefia. Conforme apontado, os autores estudados destacam que a forma de seleção do corpo gestor é fundamental para assegurar a independência da emissora, bem como permitir uma autorregulação eficiente. Nesse sentido, essa categoria avaliou a percepção dos servidores em relação ao tema, buscando identificar se há transparência nesse processo. Na escala de 1 a 5, o menor número representa menor transparência, enquanto que o maior resultado deveria indicar uma maior transparência. Nessa categoria, a média obtida foi de 2,87 pontos, portanto distante de uma percepção de transparência alta. Os resultados consolidados estão na Tabela 5.

Tabela 5 - Percepção sobre transparência e eficiência no processo de ocupação de cargos em comissão para as funções de confiança

Escala: Nota 1 – Menor transparência e eficiência. Nota 5 – Maior transparência e eficiência						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	9 pontos	42 pontos	12 pontos	36 pontos	5 pontos	2,36
Pergunta 2 escore: 1 a 5	0 pontos	12 pontos	18 pontos	84 pontos	55 pontos	3,84
Pergunta 3 escore: 1 a 5	8 pontos	32 pontos	18 pontos	36 pontos	25 pontos	2,70
Pergunta 4 escore: 1 a 5	9 pontos	30 pontos	24 pontos	32 pontos	20 pontos	2,61
					Média	2,87

Fonte: Elaboração própria

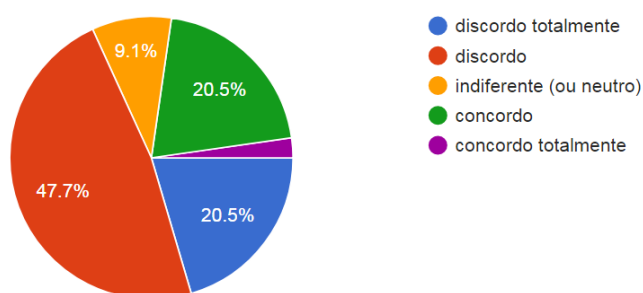
O primeiro tópico da categoria questionou se há transparência na maneira pela qual o corpo gestor é selecionado. Pelo resultado do item, na Figura 19, em que 30 servidores (68,2%) apontam não haver transparência, infere-se que não são apresentados critérios objetivos e claros para a alocação desses gestores, diante da margem expressiva de discricionariedade

para a escolha.

Figura 19

há transparência na definição de servidores para atuação em chefias

44 responses



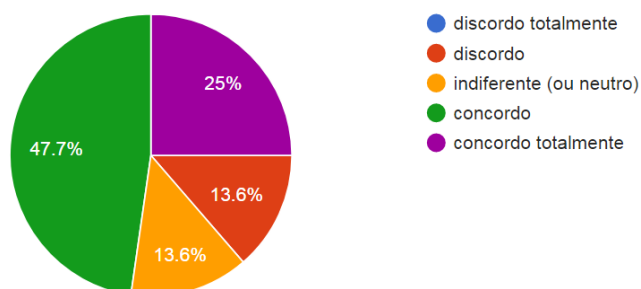
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Diante disso, o item seguinte questionou os respondentes se critérios objetivos deveriam ser adotados na seleção de gestores. Na Figura 20, 32 jornalistas (72,7%) concordaram com a afirmação, o que denota certa insatisfação com a maneira atualmente adotada para a ocupação de cargos de chefia.

Figura 20

trata-se de questão que deveria ser definida por critérios objetivos

44 responses



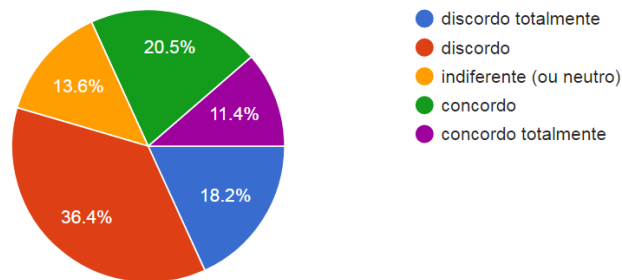
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Os autores estudados indicam que o ideal é que a ocupação desses cargos forneça independência e autonomia ao gestor, mas não chegam a indicar a melhor maneira de ser realizada essa escolha. Assim, os servidores foram perguntados se uma eleição entre os pares seria uma forma efetiva para essa indicação. Entretanto, a maioria deles disse não acreditar que essa seja a melhor maneira, sendo que 24 jornalistas (54,6%) não adotariam essa sistemática, como se vê na Figura 21. O questionário, portanto, indica a necessidade da adoção de critérios objetivos outros que levem ao incremento da transparência nesse processo.

Figura 21

a escolha de servidores para chefias deveria ser definida por meio de eleição pelos próprios pares

44 responses



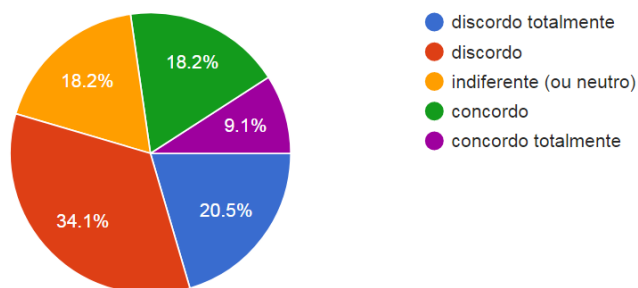
Fonte: Elaboração própria e Google Forms

O último item dessa categoria aborda a adoção de sistemas de desenvolvimento de lideranças dentre os gestores da TV Assembleia de Minas Gerais. Conforme estudado, P. Murphy et al. (2018) elenca os sistemas de liderança exercem influência na ativação da *accountability* no serviço público. Os respondentes do questionário não apresentaram um resultado muito claro nesse item, uma vez que 24 servidores (54,6%) afirmaram não existir tal procedimento, enquanto que 12 (27,3%) concordaram que o desenvolvimento de lideranças efetivamente ocorre. O alto número de indiferentes, 8 (18,2%), não permite uma conclusão muito clara nesse aspecto. Os dados estão na Figura 22.

Figura 22

há sistemas de desenvolvimento de lideranças no serviço público na TV Assembleia

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

As categorias 6 e 7 relacionam-se ao que P. Murphy et al.(2018) nomeou de sistemas de qualidade, gestão da performance e garantia do público. O primeiro preconiza o estabelecimento de sistemas que assegurem a qualidade do serviço, planejamento e desenvolvimento. O segundo indica uma gestão em que haja um cruzamento entre os objetivos almejados e efetivamente alcançados. E o terceiro aborda a necessidade da existência de sistemas e processos claros de garantia de que o gasto público é adequado. Nesse sentido, a categoria 6 investiga a percepção dos respondentes em relação à disponibilidade e bom uso dos recursos públicos colocados a serviço dos servidores da TV Assembleia de Minas Gerais. Na escala de 1 a 5, o menor valor indica baixo desempenho nesse quesito, enquanto que a maior nota indicaria alto desempenho. Na média, a nota obtida foi de 2,91 pontos, o que denota a necessidade de melhorias nesse aspecto, conforme consolidado a seguir. Os dados estão na Tabela 6.

Tabela 6 - Percepção sobre existência de recursos para amparar/subsidiar a atuação profissional esperada

Escala: Nota 1 – Menor disponibilidade. Nota 5 – Maior disponibilidade						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	4 pontos	46 pontos	6 pontos	52 pontos	10 pontos	2,68
Pergunta 2 escore: 1 a 5	2 pontos	20 pontos	15 pontos	92 pontos	20 pontos	3,38
Pergunta 3 escore: 1 a 5	8 pontos	32 pontos	9 pontos	64 pontos	5 pontos	2,68
Pergunta 4 escore: 1 a 5	8 pontos	18 pontos	18 pontos	84 pontos	0 pontos	2,90
					Média	2,91

Fonte: Elaboração Própria

A categoria 7, por seu turno, buscou aferir a percepção dos servidores quanto a metas, planejamento e métodos de acompanhamento das atribuições da TV Assembleia. Conforme Filgueiras (2018), as práticas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das atividades do Estado podem adicionar valor público às ações do administrador público.

Dessa forma, essa categoria buscou aferir a qualidade do planejamento, da adequação das metas, do controle de resultados, além da disponibilidade de instrumentos para assegurar o cumprimento das metas. Martin e Lowe (2013, p. 30) apontam, no caso das emissoras públicas, o início de um trabalho de produção de formas de cálculo de *accountability* (como análise de produtividade e indicadores de satisfação da audiência). Nesse sentido, teria crescido a necessidade de implementação de meios de mensurar a qualidade com mecanismos internos. Na escala de 1 a 5, o menor valor indicaria baixa qualidade do planejamento, enquanto que a maior nota apontaria para um bom sistema de gestão e avaliação do trabalho. Na média dos quatro itens, o resultado obtido foi de 3,01, de acordo com a Tabela 7.

Tabela 7 - Percepção quanto a metas, planejamento e métodos de acompanhamento das atribuições da TV Assembleia

Escala: Nota 1 – Menor planejamento. Nota 5 – Maior planejamento.						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	2 pontos	30 pontos	15 pontos	80 pontos	10 pontos	3,11
Pergunta 2 escore: 1 a 5	1 pontos	14 pontos	15 pontos	120 pontos	5 pontos	3,52
Pergunta 3 escore: 1 a 5	5 pontos	42 pontos	21 pontos	40 pontos	5 pontos	2,56
Pergunta 4 escore: 1 a 5	2 pontos	38 pontos	18 pontos	64 pontos	5 pontos	2,88
					Média	3,01

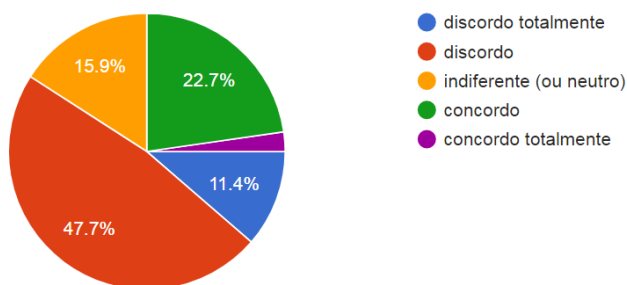
Fonte: Elaboração própria

Nessa categoria, importante destacar o item 3, cuja pontuação foi a mais baixa, na Figura 23. Em relação ao questionamento “há controle de resultados, apenas 11 (25%) concordaram com a afirmativa, o que denota problemas no sistema de avaliação das metas. Os outros resultados são apresentados no Anexo.

Figura 23

há controle de resultados

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A categoria 8 do questionário investiga aspectos relacionados à autorregulação da emissora. Chadwick (2013) e Hargrave e Shaw (2009), de acordo com os estudos, destacam esse aspecto da autorregulação, com base na liberdade de expressão, uma vez que critérios e padrões definidos pela própria emissora permitem a defesa frente às tentativas de regulação externas, o que podem sobremaneira interferir na independência das emissoras. Dessa forma, essa categoria avalia a percepção dos servidores em relação a esse tema. O primeiro item busca uma percepção geral em relação a autorregulação, com o questionamento sobre a previsão normativa de atribuições e competências da TV Assembleia, sendo que, na escala de 1 a 5, haveria menor autorregulação na nota mais baixa e maior autorregulação na nota mais baixa. Nesse item, a pontuação obtida foi de 3,13, o que denota uma autorregulação não eficiente. Os outros três itens dessa categoria avaliaram a importância e valor que os servidores dão a instrumentos de autorregulação, como a figura do *ombudsman*, a existência de uma comissão de ética e a adoção de um manual de boas práticas. Nos três itens agrupados, o valor atribuído, pelos servidores, a esses instrumentos foi, na média, de 3,93 pontos, ou seja, os servidores, em sua maioria, defendem essas ferramentas, apesar de inexistentes na TV Assembleia. O consolidado da categoria encontra-se a seguir na Tabela 8.

Tabela 8- Percepção sobre padrões e regras de conduta jornalística adotadas na TV Assembleia

Escala: Nota 1 – Menor autorregulação. Nota 5 – Maior autorregulação						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	2 pontos	26 pontos	21 pontos	84 pontos	5 pontos	3,13 – percepção geral da autorregulação
Pergunta 2 escore: 1 a 5	1 pontos	6 pontos	12 pontos	80 pontos	80 pontos	4,06
Pergunta 3 escore: 1 a 5	0 pontos	18 pontos	21 pontos	72 pontos	50 pontos	3,65
Pergunta 4 escore: 1 a 5	0 pontos	2 pontos	21 pontos	92 pontos	65 pontos	4,09
Média da valorização de instrumentos de autorregulação						3,93

Fonte: Elaboração própria

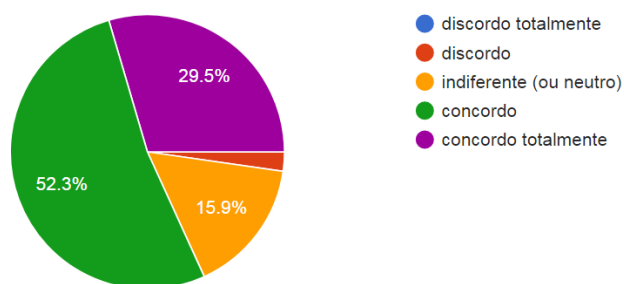
Nessa categoria, cabe ressaltar o instrumento ao qual os respondentes deram mais valor enquanto um meio de autorregulação. No item “é necessário um manual de boas práticas (código de condutas editoriais ou documento similar”, 36 servidores (81,8%) concordaram com a necessidade da adoção de um documento desse tipo, conforme Figura 24. Os outros

resultados podem ser vistos no Anexo.

Figura 24

é necessário um manual de boas práticas (código de condutas editoriais ou documento similar)

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

A última categoria do questionário, a 9, pontua a TV Assembleia frente a ferramentas de participação e deliberação social, além instrumentos que permitam o engajamento do público nos rumos da emissora. Nesse sentido, Hargrave e Shaw (2009) ressaltaram a necessidade de se criarem sistemas que aumentem a perenidade ao *feedback* da audiência, ou seja, a participação. Os autores nomearam esse movimento de engajamento público e destacaram que os criadores de conteúdo de canais do serviço público devem entender quais são os sentimentos do público.

Além disso, à luz da teoria democrática contemporânea, Avritzer (2011) destaca que a participação deliberativa possui pelo menos dois momentos. No primeiro, têm-se a discussão e deliberação dentro das instituições deliberativas, como os conselhos, com a presença de atores estatais e da sociedade civil; para, no segundo momento, os atores estatais promoverem a implementação dessas decisões.

Em relação à deliberação, conforme visto no primeiro capítulo, Habermas (2012) defendia a importância da deliberação na tomada de decisões, de modo a se alcançar, no contexto democrático, a legitimidade fornecida pelo consentimento expresso das pessoas num processo de consentimento. Ademais, conforme visto, a participação da sociedade civil nos rumos das

escolhas da administração pública, de acordo com Avritzer (2012), traduz um conceito no qual novos atores sociais emergentes passam a influenciar nas escolhas públicas.

Portanto, a categoria 9 investiga a percepção sobre a participação do cidadão/usuário/audiência no processo de tomada de decisões, sendo que essa categoria representou o resultado mais negativo para a TV Assembleia, uma vez que, na escala de 1 a 5, sendo 1 a de menor participação, a média obtida dos quatro itens foi de 2,36 pontos, conforme demonstrado a seguir na Tabela 9.

Tabela 9- Percepção sobre a participação do cidadão/usuário/audiência no processo de tomada de decisões

Escala: Nota 1 – Menor participação/deliberação. Nota 5 – Maior participação/deliberação						
	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente	Total
Pergunta 1 escore: 1 a 5	16 pontos	42 pontos	6 pontos	20 pontos	0 pontos	1,90
Pergunta 2 escore: 1 a 5	2 pontos	34 pontos	21 pontos	68 pontos	5 pontos	2,95
Pergunta 3 escore: 1 a 5	20 pontos	42 pontos	6 pontos	0 pontos	5 pontos	1,65
Pergunta 4 escore: 1 a 5	4 pontos	28 pontos	18 pontos	76 pontos	5 pontos	2,97
					Média	2,36

Fonte: Elaboração própria

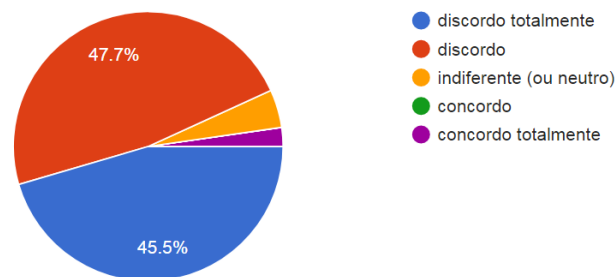
Nessa categoria, cabe destacar o resultado mais baixo. No item 3, sobre a existência de espaços de deliberação abertos ao público para a tomada de decisões relacionadas à programação, quase a totalidade do universo admitiu que essa possibilidade inexistia na TV Assembleia. Na Figura 25, 41 servidores (93,2%) têm a percepção de que essa oportunidade

não é disponibilizada aos cidadãos. Os outros resultados são apresentados no Anexo.

Figura 25

Existem espaços de deliberação abertos ao público para a tomada de decisões relacionadas à programação

44 responses



Fonte: Elaboração própria e Google Forms

Portanto, foram apresentados os resultados obtidos pela pesquisa com os servidores da TV Assembleia de Minas Gerais. Como se depreende dos dados, há falhas de atuação dos gestores à luz do conceito de *accountability* e também a partir da teoria democrática contemporânea, cujos aspectos serão explorados nas considerações finais desta pesquisa logo a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como escopo uma investigação científica da atuação das TVs legislativas a partir do conceito de *accountability*, alinhado também à teoria democrática contemporânea. Nesse sentido, o objetivo do estudo era desvelar o trabalho das emissoras do Parlamento inserido nas mais diversas estratégias e mecanismos que promovam a *accountability*. Além disso, buscou-se compreender como e se uma emissora totalmente custeada com recursos públicos possui abertura ao controle social, por meio de ferramentas que permitam a inserção do cidadão a partir de institutos de participação e deliberação.

A pesquisa partiu de uma visão da TV legislativa enquanto instrumento de transparência do mandato parlamentar, expressa no conceito de *accountability* vertical, aquele em que o político eleito presta contas do seu trabalho ao cidadão. Ademais, conforme visto, uma emissora custeada por recursos públicos possui a sua própria obrigação de *accountability*, isto é, adotar, em sua gestão e atuação, diversos mecanismos que promovam o seu valor público, tais como transparência, prestação de contas, responsabilização, introdução de sistemas de qualidade, gestão da performance, entre outros.

Para este trabalho, portanto, o quadro teórico teve como base dois temas: a teoria democrática contemporânea e, de forma mais específica, a *accountability* da administração pública. Depois da revisão bibliográfica, foi construído um modelo de análise da *accountability*, a partir de autores da área, como Schedler (1999), P. Murphy et. al (2018), Hargrave e Shaw (2009) e outros. Este estudo, além disso, buscou se destacar ao expor os dilemas e potenciais da emissora legislativa no contexto democrático do país.

De modo a atingir os seus objetivos, o estudo, no quadro empírico, coletou, analisou e interpretou dados da TV Assembleia de Minas Gerais, bem como realizou questionários estruturados aplicados a todos os servidores públicos jornalistas lotados no setor. Todos esses dados foram analisados qualitativa e quantitativamente a partir do modelo de análise construído para a pesquisa, categorizando a atuação das emissoras em relação à *accountability*, em sintonia com o paradigma democrático atual.

No primeiro capítulo desta dissertação, foi realizada uma revisão teórica da trajetória da teoria democrática, em que se demonstrou que o paradigma democrático a partir de Schumpeter (1961), na perspectiva elitista, e Dahl (2012), na perspectiva pluralista, levou, conforme

Avritzer e Santos (2002), a uma concentração de poder nas mãos de poucos, em um modelo no qual existe pouca participação social ou, se existente, com ocorrência em poucos momentos e também com baixa relevância.

O modelo hegemônico de democracia tem sofrido, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, pressões para o aprofundamento democrático, ou seja, surgiram, a partir daí, correntes dentro da teoria democrática que passaram a defender o aprimoramento da participação social, bem como a institucionalização de oportunidades de deliberação popular. Isso porque, ainda segundo Avritzer e Santos (2002), o paradigma democrático adotado até aquele momento seria incapaz de atender as demandas do mundo contemporâneo, uma vez que ocorreria uma crise de participação e representatividade.

Neste contexto, Pateman (1992) e Macpherson (1977), da corrente da participação, apresentaram contribuições no sentido de que haveria conexões entre a baixa inserção do cidadão e a desigualdade, na qual a construção de uma sociedade mais igualitária depende de um sistema em que exista mais participação política. Ademais, a participação teria o condão de educar o cidadão, pois a partir do momento que ele tem papel ativo nos rumos das decisões políticas, ele passaria a adquirir, cada vez mais, habilidades democráticas. Essa corrente atualmente deságua nas chamadas instituições participativas, como espaços de intermediação, em que existe oportunidade de interação entre os diversos atores interessados. Esse movimento, conforme Wampler (2011), permite ao cidadão poder de decisão sobre os rumos da Administração Pública.

Ao lado da teoria participativa, a deliberativa desenvolve uma proposta de democracia em que o diálogo e a deliberação são fundamentais no processo de tomada de decisões públicas. Neste sentido, Jürgen Habermas (2012) defende que, no âmbito da democracia, a legitimidade de uma decisão reside na expressão do consentimento em relação a um processo regulado de forma democrático. A teoria democrática contemporânea, portanto, traz em si a defesa por um aprofundamento de práticas que insiram o cidadão nos rumos das tomadas de decisões públicas, de modo a aferir legitimidade àqueles que tem o papel de gerir o que é de todos.

No segundo capítulo, uma revisão bibliográfica do conceito de *accountability* buscou identificar as dimensões do termo, no qual o estudo compreendeu que a *accountability*, na perspectiva contemporânea, tem sentidos mais amplos do que a simples prestação de contas

por parte do Estado, com a conseqüente responsabilização do agente que tem postura desconforme. A partir da visão de Schedler (1999), a *accountability* converteu-se numa expressão em que estão contidos instrumentos de verificação e supervisão, monitoramento e sistemas institucionais que limitem o exercício do poder.

Restou evidenciado que o alargamento do conceito de *accountability* admite que as próprias instituições públicas e seus dirigentes, para além do detentor do mandato, são obrigados a guardar meios que promovam a resposta transparente e adequada às demandas dos cidadãos em relação à participação na gestão da coisa pública e à disponibilidade necessária de informações que permitam o controle social da estrutura governamental, conforme indicado por Schedler (1999), P. Muphy et al. (2018) e outros.

No caso específico de uma emissora custeada com recursos públicos, Hargrave e Shaw (2009), Chadwick (2013) e Martin e Lowe (2013) defenderam que a *accountability* tem como principal faceta a autorregulação dos canais, em que ocorra a definição e a explanação de seus objetivos, modos de conduta, planejamento e gestão. Tais mecanismos e procedimentos podem conduzir a uma construção de legitimidade, isto é, uma demonstração, para o cidadão e para a audiência, que o trabalho realizado é de fundamental importância para a sociedade, uma vez que sejam esclarecidas a destinação dos recursos públicos, reforçada a independência editorial em relação às pressões políticas e comerciais, bem como haja uma exibição de respeito às normas de autorregulação criadas. Além disso, a participação da audiência tem o condão de prover o engajamento do público, ou seja, as influências do público da emissora são capazes de auxiliar na construção da agenda desses canais.

Traçados esses parâmetros, a última etapa da pesquisa buscou compreender como a *accountability*, a participação e a deliberação ocorrem na TV Assembleia de Minas Gerais, por meio de questionário estruturado aplicado aos servidores jornalistas desse setor. Os dados apresentados no capítulo anterior demonstraram que, mesmo que exista um valor atribuído pelos servidores a esses mecanismos, eles não são plenamente aplicados por não serem adotados pela gestão do canal, bem como não terem sido previstos nas regulações editadas pelo poder político presente no parlamento.

Portanto, quando Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) questionaram se o termo *accountability* poderia ser traduzido para o português, haveria ali uma preocupação de que a

realidade brasileira não comportaria as exigências da *accountability*. Campos apontou, naquele momento, a existência de reduzida consciência popular e de sentimento de comunidade, que seriam essenciais para a participação da sociedade civil no monitoramento dos atos da poder público. O que se comprovou, pela pesquisa empírica, foi que, no caso da TV Assembleia de Minas Gerais, ainda existe uma distância grande para o cumprimento desses meios e procedimentos de *accountability*. Apesar de os servidores compreenderem a importância da institucionalização deles, a aparente falta de pressão externa por sua implantação pela via da sociedade civil e dos meios de comunicação de massa, além do desinteresse do componente político de efetivá-los, impossibilitaram um avanço considerável nessa área. Pode-se perceber que a TV legislativa tem, em seu bojo, diversos atores sociais e políticos, exercendo pressão sobre o conteúdo que é veiculado e sobre as diretrizes de programação, cujas definições não dispõem de mecanismos claros e transparentes, ficando a cargo dos dirigentes da instituição.

Portanto, a TV Assembleia de Minas Gerais atua independentemente de qualquer canal institucionalizado de participação popular na determinação dos seus rumos e na geração de conteúdo, o que não contribui para o fortalecimento da *accountability*. O aparente alargamento do conceito de *accountability* é necessário tanto para melhorar a maneira como a emissora funciona enquanto janela do parlamento, quanto para mostrar que o canal é ferramenta aberta à sociedade, seja guardando transparência do uso de sua estrutura, bem como permitir, ao cidadão, acompanhar, de perto, o uso de seus recursos financeiros, materiais e humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima, e SANTANA, Luciana. Sistema Político In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 477-483.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 49, 2009

_____, A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001, 519 p.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 5 dezembro 2017.

_____. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**: Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out 1962

_____. **Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963**: Aprova Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Diário Oficial da União, Brasília, 12 nov 1963

_____. **Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967**: complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Diário Oficial da União, Brasília, 28 fev 1967

_____. Congresso Nacional. **Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. 1990.

_____. Congresso Nacional. **Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. 1993.

_____. **Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jan. 1995.

_____, **Resolução do Senado Federal nº 24/1995**, Diário do Congresso Nacional. Seção 2, 10 jun 1995

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**: Lei Geral das Telecomunicações. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul 1997

_____, **Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/1997**, Diário da Câmara dos Deputados – 08 out 1997

_____. **Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, 19 abr 99

_____. **Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003**: Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27

nov 2003

_____. **Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006**: Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T. Diário Oficial da União, Brasília, 30 jun 2006

_____. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 2011.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT, 1996

BOHMAN, James; REHG, William (Eds.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997

BOVENS, Mark, Public Accountability. In: Ferlie, Ewan et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford, The Oxford University Press, 2007, p. 182,-208

_____, Mark, Public Accountability. In: Ferlie, Ewan et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford, The Oxford University Press, 2007, p. 182,-208

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 30-50, fev.-abr., 1990.

CAREY, John M. **Legislative Voting and Accountability** (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press. 2009

CHADWICK, Paul. Prologue. IN: LOWE, Gregory Ferrell, & MARTIN, Fiona (eds.). **The Value of Public Service Media**. Published by: Nordico. University of Gothenburg. Sweden. 2013

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. ALMEIDA, Debora C. Rezende de. FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: uma dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. 2002

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro ; revisão da tradução Aníbal. Mari. - São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2012

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHELDER, Andreas. Introduction. In: **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999

DIAS, Maria Tereza Fonseca. As transformações do conceito de desapropriação à luz dos paradigmas do direito. Revista Jurídica: **Revista do Curso de Direito da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira.**, v.1, p.49 - 69, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. xxxiv, 875 p.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 41-62.

FARIA, Claudia Feres. **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa**. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 63-81, 2012

FERRAZ, Luciano de Araújo. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público** [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.2, n.7, p., out./dez. 2004. P. 59-67

_____, Luciano. Parcerias público-privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte** _ RPGMBH, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 209-217, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62409>>. Acesso em: 01.jul. 2017

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan./fev. 2018. Disponível em: <<https://dspace-novo.almg.gov.br/retrieve/121540/Fernando%20Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____, Fernando **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova [online]. 2011, n.84, pp.65-94. ISSN 0102-6445

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209

GLENNON, R. , FERRY, L., MURPHY, P. e GREENHALGH, K.,. But what is accountability? In: P. MURPHY , L. FERRY, R. GLENNON and K. GREENHALGH, eds., **Public service accountability: rekindling a debate**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan 2018

HABERMAS, Jürgen.. **Between facts and norms**. Londres, Polity Press. 1997

_____. HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: Entre a facticidade e validade**, v.I, Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 2012.

HARGRAVE, M. Andrea. SHAW, Colin. **Accountability and the Public Interest in Broadcasting**; Palgrave Macmillan, UK, 2009

HELD, David. **Models of democracy**. Third Edition. Cambridge: *Polity Press*, 2006

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Acesso em: 2018-11-10

JONES, R., & PENDLEBURY, M. (2000). *Public Sector Accounting*. Harlow: Pearson

Education. Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). *Public Sector to Public Services: 20 Years*

of “Contextual” Accounting Research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 21, 129–169.

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Nova York:

Oxford Press, 2003. p. 55-76.

LAVALLE, Gurza Adrián. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

LEAN, Sharon F. **Civil Society and Electoral Accountability in Latin America**. 1.ed. Palgrave Macmillan US. 2012

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**. v. 22, n. 140, p. 44-53, 1932.

LOWE. Gregory Ferrell, & MARTIN, Fiona (eds.). **The Value of Public Service Media**. Published by: Nordico. University of Gothenburg. Sweden. 2013

LUBENOW, Jorge A. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas - Modelo teórico e discursos críticos**. *kriterion*, Belo Horizonte, nº 121, Jun./2010, p. 227-258.

LÜCHMANN, Lígia H.H. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Caderno CRH, Salvador, vol. 21, n. 52 p.87-97, Jan-Abr 2008

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. **Representação e responsabilidade política: accountability na democracia**. 2015. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-06112015-155005. Acesso em: 2018-11-10.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova: Revista de Cultura e política*, n. 67. São Paulo, p. 263-269, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf> >

MANSBRIDGE, J. J et al. 2012. "A systemic approach to deliberative democracy". In: Parkinson, J.; Mansbridge, J. J. **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: CUP, pp.1-26

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 1127 p.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 389 p. ISBN 8521903685

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Participação na ALMG: rumo a um sistema integrado?** *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n.44, p. 60-69, jan. 2011/jul. 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Relatório aprimoramento de eventos da ALMG**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 2012. 255 p.

MINAS GERAIS, 1990, **Resolução nº 5.086, de 31 de agosto de 1990**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais

_____, 2015, **Deliberação da Mesa da Almg 2610**.

_____, 2017, **Deliberação da Mesa da Assembleia 2.659**.

_____, 2017, **Ordem de Serviço 5 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, de 1/12/2017

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 41-62.

O'DONNELL, G. (2003). Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. IN MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

_____, Guillermo. 'Delegative Democracy'. **The Journal of Democracy** 5, 1 (January): 55-69. 1994.

_____, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, São Paulo, 1998

_____, Guillermo. 'Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion'. IN MENDES, Juan E. O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo, eds., **The (Un)Rule of Law And the Underprivileged in Latin America**. Notre Dame, University of Notre Dame Press. 1999

_____, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. IN SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, e PLATTNER, Marc F. (eds)., **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, pp. 29—51. Boulder, CO: Lynne Rienner. 1999

_____, Guillermo. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. Revista de Reflexión y Análisis Político, n. 7, Buenos Aires, mayo de 2001.

OLSEN, Johan P. **Democratic Accountability, Political Order, and Change. Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation**. Oxford University Press, 2017

OTONDO, Teresa Montero. **Televisão pública na América Latina: para quê e para quem?**. 2008. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.84.2008.tde-01122009-102437. Acesso em: 2019-04-08

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

_____. 2012. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, pp. 7-19.

PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 477-483.

PINHO, José Antonio Gomes de. e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368. ISSN 0034-7612.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. **Radiodifusão: o controle estatal e social sobre as outorgas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 304 p.

_____, Luciana Moraes Raso Sardinha. **A radiodifusão no direito brasileiro**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. 160 p.

_____, Luciana Moraes Raso Sardinha. Radiodifusão: o controle estatal e social sobre as outorgas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 304 p.

PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo Eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO,

José Antonio Gomes de. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 13-40.

PRZEWORSKI, Adam. Consenso e conflito no pensamento ocidental acerca do governo representativo = Consensus and conflict in Western thought on representative government. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n.50, p. 125-201, set./dez. 2013.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice : Revista dos Tribunais, 1988. 382 p. (Grande Brasil : veredas;8)

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SHUGART, Matthew S., MORENO, Erika, e CRISP, Brian F., "The Accountability Deficit in Latin America, In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 55-76.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 928 p.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique (2000) "Societal Accountability in Latin America", IN **Journal of Democracy**, vol. 11, N° 4, págs. 147-158

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique (2000) "Accountability Societal: El Otro Lado del Control" I N Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (orgs.), **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias**, Paidós, Buenos Aires

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferencias e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil:**

estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A regulação das telecomunicações:** papel atual e tendências futuras Revista Diálogo Jurídico. Belo Horizonte, ano 3, n. 10, abr. / jun. 2001

TELLES JÚNIOR, Goffredo. A Democracia Participativa. In: **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, vol. 100, 2005.

TORRES, Rodrigo Murтинho de Martinez. **Televisão pública no Brasil:** estudo preliminar sobre suas múltiplas configurações. 2009. Disponível em http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed_12/contemporanea_n12_04_rodrigo.pdf Acesso em 23 set 2018

VALLE, Regina Maria Piza de Assumpção Ribeiro do. **TV por assinatura e radiodifusão:** a consolidação da legislação dos serviços de comunicação eletrônica de massa no direito brasileiro. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 73-93, out./dez. de 2003. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/903>. Acesso em: 26 mar. 2018.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011

_____, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades - política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANEXOS



CARTA DE ANUÊNCIA

Declaro, para os devidos fins, que a Assembleia Legislativa autoriza o desenvolvimento das atividades referentes ao projeto de pesquisa intitulado “Administração Pública Democrática: uma proposta de gestão participativa da TV Assembleia de Minas Gerais”, do pesquisador Rodrigo Élcio Marcelos Mascarenhas, sob a responsabilidade da professora Flávia de Paula Duque Brasil, do curso de mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, – área de concentração “Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas”, pelo período de execução previsto no referido projeto.

Palácio da Inconfidência, 1º de março de 2018


Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-Geral

Questionário

Percepção sobre a independência institucional, administrativa e editorial da TV Assembleia de Minas Gerais:

a– há influência de gestores públicos externos à TV Assembleia na gestão administrativa e editorial:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b – há influência de políticos na gestão administrativa e editorial:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c – há influência política na escolha de chefias :

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

d – há influência política na distribuição de atribuições e no acompanhamento das tarefas dos servidores:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção sobre a independência na atuação finalística dos servidores jornalistas da TV Assembleia:

a – há independência editorial nos procedimentos de rotina:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b – há influência política na definição de casos específicos:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c- há influência política exercida pelo gestor imediato na definição do seu trabalho:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c– há influência de gestores públicos externos à TV Assembleia:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Em relação à percepção sobre a independência na atuação finalística dos servidores jornalistas da TV Assembleia, esperava-se

Percepção sobre a transparência interna:

a- há transparência na comunicação interna:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b- a comunicação interna é adequada:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c - há transparência nos processos de tomada de decisões administrativas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo

totalmente

12d- há transparência nas definições sobre atribuições e linhas de atuação individuais:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção em relação à transparência externa da TV Assembleia (processo político no qual há exame externo das decisões tomadas)

a- há transparência na comunicação externa:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b - há transparência na divulgação dos processos de tomada de decisões administrativas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c - há transparência na divulgação dos gastos e investimentos realizados pela TV Assembleia:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

d- há transparência para o público e outros observadores externos sobre atribuições e linha editorial da emissora:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção sobre transparência e eficiência no processo de ocupação de cargos em comissão para as funções de confiança

a – há transparência na definição de servidores para atuação em chefias:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b – trata-se de questão que deveria ser definida por critérios objetivos:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c – a escolha de servidores para chefias deveria ser definida por meio de eleição pelos próprios pares

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

d- há sistemas de desenvolvimento de lideranças no serviço público na TV Assembleia:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção sobre existência de recursos para amparar/subsidiar a atuação profissional esperada (físico, pessoal, financeiro, tecnológico e remuneratório)

a – há adequado dimensionamento de pessoal e distribuição de tarefas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b – há recurso financeiro suficiente para desenvolver as atividades demandadas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo

totalmente

c – há recurso tecnológico suficiente para exercício das atividades:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

d- o uso do aparato tecnológico disponível é adequado:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção quanto a metas, planejamento e métodos de acompanhamento das atribuições da TV Assembleia

a- há planejamento das atividades a serem desenvolvidas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b- as metas são adequadas ao desenvolvimento do trabalho:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c- há controle de resultados:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente.

d- há instrumentos para assegurar o cumprimento das metas:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente.

Percepção sobre padrões e regras de conduta jornalística adotadas na TV Assembleia

a – há previsão normativa com definição de atribuições e competências:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b- deveria existir um ombudsman:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

c- deveria existir uma comissão de ética jornalística:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

d- é necessário um manual de boas práticas (código de condutas editoriais ou documento similar)

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Percepção sobre a participação do cidadão/usuário/audiência no processo de tomada de decisões

a-Há participação social nos processos decisórios sobre temas/grade de programação:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

b- Existem espaços de deliberação interna para a tomada de decisões:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo

totalmente

c- Existem espaços de deliberação abertos ao público para a tomada de decisões relacionadas à programação

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

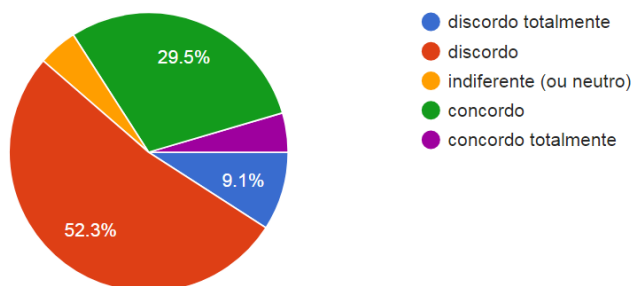
d- Há mecanismos disponíveis e estímulos para que a audiência/cidadão envie feedbacks à emissora:

1) discordo totalmente, 2) discordo, 3) indiferente (ou neutro), 4) concordo e 5) concordo totalmente

Resultados do Questionário não apresentados no corpo do texto**Categoria 6 - Percepção sobre existência de recursos para amparar/subsidiar a atuação profissional esperada****Pergunta 1**

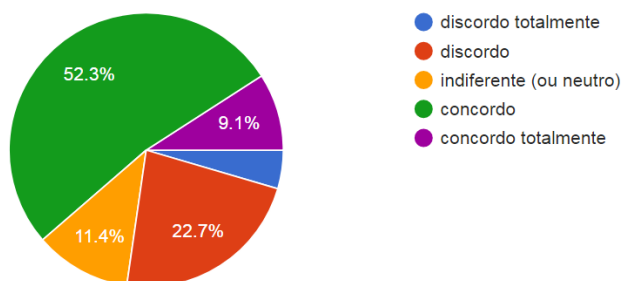
há adequado dimensionamento de pessoal e distribuição de tarefas

44 responses

**Pergunta 2**

há recurso financeiro suficiente para desenvolver as atividades demandadas

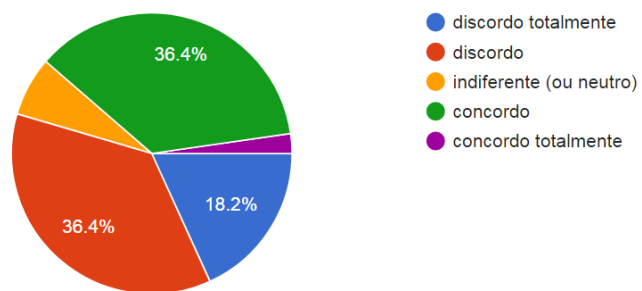
44 responses



Pergunta 3

há recurso tecnológico suficiente para exercício das atividades

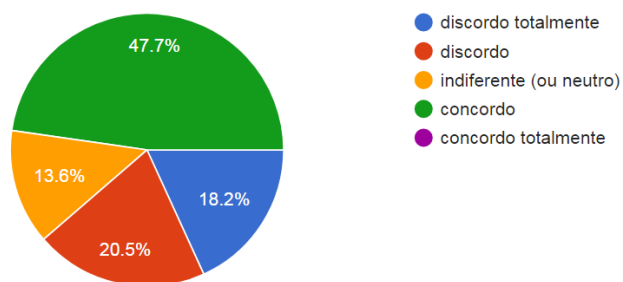
44 responses



Pergunta 4

o uso do aparato tecnológico disponível é adequado

44 responses

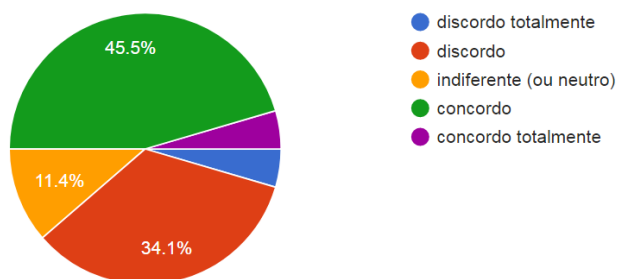


Categoria 7 - Percepção quanto a metas, planejamento e métodos de acompanhamento das atribuições da TV Assembleia

Pergunta 1

há planejamento das atividades a serem desenvolvidas

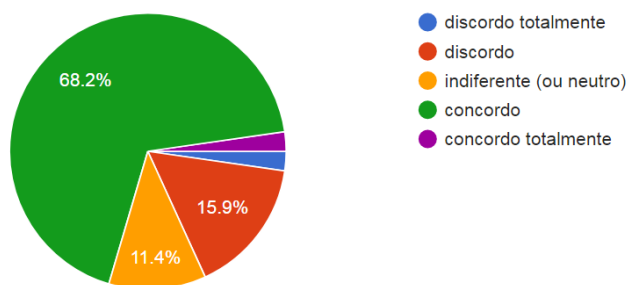
44 responses



Pergunta 2

as metas são adequadas ao desenvolvimento do trabalho

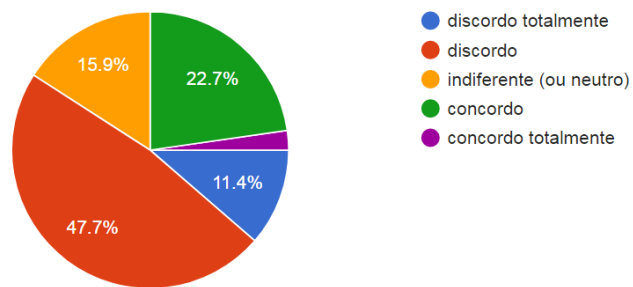
44 responses



Pergunta 3

há controle de resultados

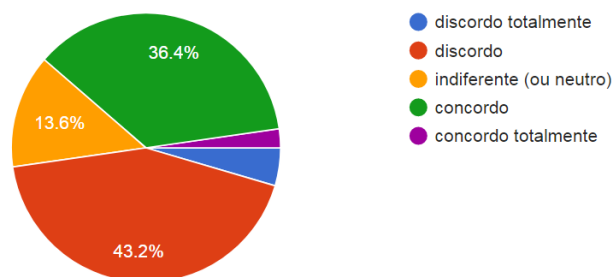
44 responses



Pergunta 4

há instrumentos para assegurar o cumprimento das metas

44 responses

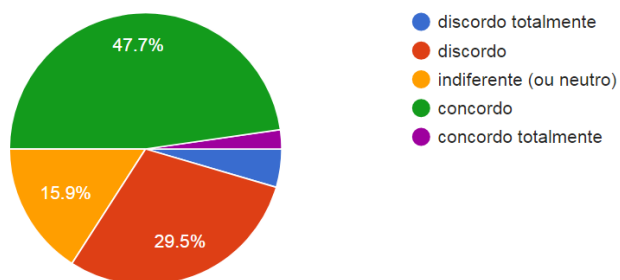


Categoria 8 - Percepção sobre padrões e regras de conduta jornalística adotadas na TV Assembleia

Pergunta 1

há previsão normativa com definição de atribuições e competências

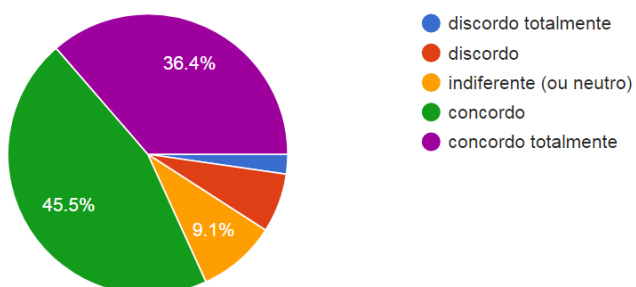
44 responses



Pergunta 2

deveria existir um ombudsman

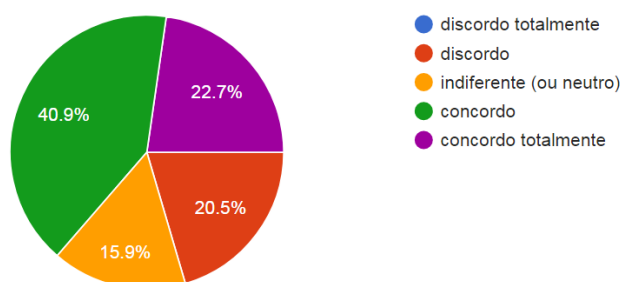
44 responses



Pergunta 3

deveria existir uma comissão de ética jornalística

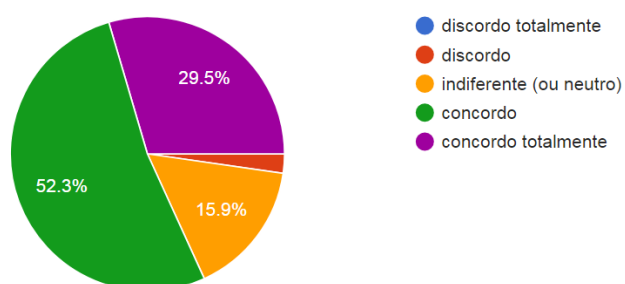
44 responses



Pergunta 4

é necessário um manual de boas práticas (código de condutas editoriais ou documento similar)

44 responses

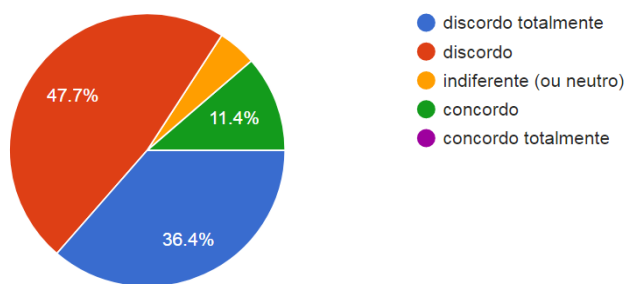


Categoria 9 - Percepção sobre a participação do cidadão/usuário/audiência no processo de tomada de decisões

Pergunta 1

Há participação social nos processos decisórios sobre temas/grade de programação

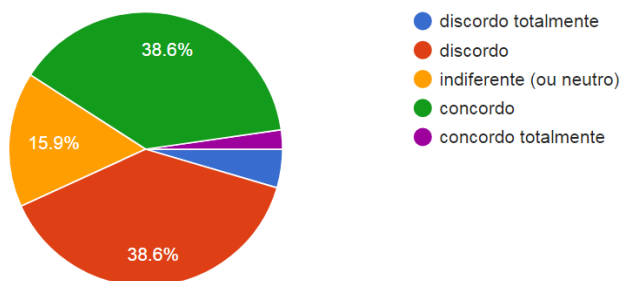
44 responses



Pergunta 2

Existem espaços de deliberação interna para a tomada de decisões

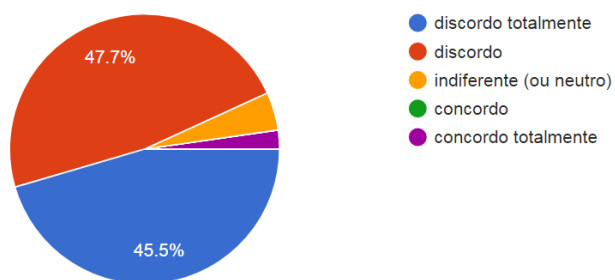
44 responses



Pergunta 3

Existem espaços de deliberação abertos ao público para a tomada de decisões relacionadas à programação

44 responses



Pergunta 4

Há mecanismos disponíveis e estímulos para que a audiência/cidadão envie feedbacks à emissora

44 responses

