

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

ANDRÉA XAVIER DA SILVA

**TVS UNIVERSITÁRIAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REDE NACIONAL
DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**

entraves, tensões e desafios para o exercício da radiodifusão pública

Brasília/DF

2025

ANDRÉA XAVIER DA SILVA

**TVS UNIVERSITÁRIAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REDE NACIONAL
DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**

entraves, tensões e desafios para o exercício da radiodifusão pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

Linha de pesquisa: Poder e processos comunicacionais

Orientadora: Profa. Dra. Nelia Rodrigues Del Bianco

Brasília/DF

2025

ANDRÉA XAVIER DA SILVA

**TVS UNIVERSITÁRIAS NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REDE NACIONAL
DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**

entraves, tensões e desafios para o exercício da radiodifusão pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Nélia Rodrigues Del Bianco – FAC/UnB
Orientadora

Prof. Dr. Elton Bruno Pinheiro – FAC/UnB
Avaliador – Membro interno

Profa. Dra. Iluska Maria da Silva Coutinho – UFJF
Avaliadora – Membro externo

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino – FAC/UnB
Avaliador – Suplente

Brasília/DF

2025

À minha Gabriela (*in memoriam*),
cuja breve existência
me permitiu enxergar a fugacidade
e a beleza da vida.

Ao meu pequeno Miguel,
que foi tão desejado e chegou inesperadamente,
no meio do turbilhão do mestrado,
para me mostrar que a vida é aquilo que
acontece enquanto a gente faz planos.

Foi, é e será sempre por vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília, que me acolheu e estimulou durante os quatro anos da minha graduação em Jornalismo, e ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UnB, por ter me proporcionado conhecimento, consciência crítica e formação acadêmica nos dois anos deste mestrado.

A UnB faz parte da minha trajetória pessoal e profissional, me permitiu enxergar o mundo pelo prisma da diversidade e da inclusão e, graças aos 18 meses de afastamento concedidos a esta jornalista em atuação na emissora de televisão universitária da Instituição, foi possível ter dedicação (quase) exclusiva ao mundo da pesquisa.

À minha rede de apoio, formada por meus pais, irmãos e marido. Vocês me privilegiaram com a possibilidade de tornar compatível a alta demanda da vida de mãe de um bebê pequeno – o meu amado Miguel – com a tarefa árdua e diligente de empreender uma investigação acadêmica.

Foi meu pai, Mateus, com sua postura firme e, ao mesmo tempo, amável, quem me mostrou a importância de trilhar um caminho denso e estruturado em meus estudos para ser uma cidadã melhor. Minha mãe, Nemes, será sempre minha prenda. Obrigada, mãe, por ter me dado forças, não ter permitido que eu hesitasse ou desistisse nos momentos mais difíceis e por me ensinar quotidianamente o caminho do afeto e da alegria!

À minha outra prenda, Aline, meu exemplo na vida acadêmica e nas lutas quotidianas contra o patriarcado. Agradeço por ouvir minhas demandas no mestrado e aconselhar sempre que possível. Você não imagina a potência do seu amparo! Ao meu irmão, Rodrigo, por ter se aproximado do meu filho e ajudado nas horas em que precisei me ausentar. Às minhas sobrinhas, Valentina e Helena, que tiveram de esperar por longas horas até que eu concluisse meus deveres como mestrandra para só então podermos brincar juntas.

Ao meu marido, José Augusto, pelo amor e compreensão, especialmente na reta final da escrita da dissertação. Agradeço imensamente por ser um companheiro persistente ao meu lado, um

pai solícito nos momentos em que, pela necessidade do trabalho, eu tive de me afastar e um amigo que traz graça e leveza à minha insistente mania de só pensar nas obrigações.

Aos meus colegas do mestrado e doutorado, especialmente a Guilherme Rocha, Stephani Echalar e Kelly Almeida, por tornarem essa trajetória de dois anos mais prazerosa e um pouco menos solitária.

À minha orientadora, professora Nelia Del Bianco, que me mostrou os caminhos da pesquisa científica, leu meus escritos atentamente e abriu meus horizontes com novas camadas de complexidade todas as vezes em que realizava apontamentos em meus trabalhos. Obrigada por compartilhar tanto conhecimento!

Aos professores Octavio Pieranti, Fernando Paulino e Elton Bruno Pinheiro, que participaram da minha banca de qualificação e deram sugestões valiosas a esta pesquisa. Os materiais produzidos pelos três docentes foram cruciais para encorpar a investigação aqui realizada. À professora Iluska Coutinho, por sua disposição em integrar a banca da defesa do meu mestrado e por trilhar caminhos com estudos reconhecidos no mundo da comunicação pública.

Agradeço imensamente aos profissionais da EBC por atenderem às demandas desta pesquisadora e mostrarem o quanto importante é a transparência de dados públicos no caminho da democratização das comunicações. Expresso minha gratidão, ainda, aos gestores de TVs universitárias, que se prontificaram a abrir espaço em suas agendas e a dar depoimentos genuínos a este estudo.

Por fim, agradeço aos colegas que permanecem na luta por uma radiodifusão realmente pública, participativa e plural. Este trabalho também é dedicado a vocês, que resistem nas TVs universitárias deste país!

RESUMO

Com o surgimento da Empresa Brasil de Comunicação, dado pela lei 11.652, de 2008, emergiram também as bases e princípios para a formação da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão (RNCP/TV), instituída pelo mesmo normativo que criou a EBC. Desde o início da operacionalização dessa cadeia pública de televisão, em 2010, TVs universitárias em sinal aberto passaram a integrar os esforços de formação desse sistema público de radiodifusão no Brasil (Lopes, 2015; Guerreiro, 2016). Este trabalho se propôs a compreender como são construídas as dinâmicas internas da relação entre TVs universitárias, EBC e gestão superior das Instituições Federais de Ensino integrantes da RNCP/TV dentro do arranjo institucional de implementação de política pública que caracteriza a Rede (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016). O objetivo foi analisar de que maneira essa composição de atores, regras, instituições e interações tensiona, nas emissoras universitárias implementadas na RNCP, o exercício dos princípios da radiodifusão pública, com foco nos pressupostos da diversidade, diferenciação, independência e participação social (Unesco, 2001; Pieranti, 2018; Santos; Bianco, 2016). O trabalho, no entanto, identifica as televisões universitárias em sinal aberto não apenas como integrantes do campo público de radiodifusão, mas também como parte do sistema interno das Instituições de Ensino Superior, o que levou à utilização dos conceitos e pressupostos da comunicação pública em âmbito organizacional (Zémor, 1995; Duarte, 2007; Koçouski, 2012) – com relevo para os princípios do interesse público, transparência e impessoalidade (Medeiros; Chirnev, 2021). A avaliação sobre a prática e os entraves ao exercício desses parâmetros se deu em um universo de 12 TVs universitárias, selecionadas por integrarem a Rede até setembro de 2023 – portanto, em tese, já implementadas na RNCP e anteriores ao anúncio de redirecionamento da política da cadeia televisiva. Como instrumento teórico-metodológico, adotou-se o ciclo de políticas públicas (Subirats *et al.*, 2008) para localizar a etapa correspondente à *praxis* quotidiana dessas estações: a fase de implementação (Lotta, 2019), visto que seria necessário que a política estivesse em execução. A pesquisa foi realizada em duas dimensões metodológicas: uma subjetiva, com entrevistas semiabertas realizadas com 14 gestores de TVs universitárias; e a outra, objetiva, organizada a partir de análise documental, com foco em acordos e normas relativas tanto ao funcionamento da RNCP/TV quanto à atuação das emissoras em sua interface institucional, dentro das universidades. A análise do material coletado foi feita, então, à luz do arcabouço dos arranjos institucionais (Gomide; Pires, 2012, 2014; Pires, 2016) e da formação de acordos político-administrativos (Subirats *et al.*, 2008) para verificar se foram produzidas capacidades estatais (Pires, 2016) capazes de fazer cumprir os princípios da radiodifusão pública. Os resultados apontaram a existência de uma busca por diversidade e diferenciação, mas a partir de ações individuais, sem mecanismos explícitos de coordenação. Encontraram-se, ainda, pistas sobre a falta de autonomia das televisões, a existência de ingerências editoriais externas por conta de falhas no modelo institucional das TVs universitárias e de uma cultura interna nas universidades que não reconhece a estação universitária como uma TV pública. Problemas de sustentabilidade e instrumentos infrutíferos ou ausentes de participação social também foram detectados. Observou-se, assim, indícios de que o arranjo institucional da RNCP seja deficitário em suas capacidades técnico-administrativas e carente de legitimação no âmbito das capacidades políticas.

Palavras-chave: TV universitária; Rede Nacional de Comunicação Pública; radiodifusão pública; comunicação pública; políticas públicas.

ABSTRACT

With the creation of Empresa Brasil de Comunicação (EBC), established by Law 11.652 of 2008, the foundations and principles for the formation of the National Public Communication Network/Television (RNCP/TV) also emerged, instituted by the same regulation that created EBC. Since the beginning of the operationalization of this public television network in 2010, university televisions operating on open signals became part of the efforts to form the public broadcasting system in Brazil (Lopes, 2015; Guerreiro, 2016). This study aimed to understand how the internal dynamics of the relationship between university TVs, EBC, and the highest management of federal higher education institutions that are part of the RNCP/TV network are constructed within the institutional framework of public policy implementation that characterizes the system (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016). The objective was to analyze how this composition of actors, rules, institutions, and interactions strains, in the university broadcasters implemented within the RNCP, the exercise of public broadcasting principles, focusing on the assumptions of diversity, differentiation, independence, and social participation (UNESCO, 2001; Pieranti, 2018; Santos; Bianco, 2016). The study, however, identifies open-signal university televisions not only as members of the public broadcasting field but also as part of the internal system of higher education institutions, which led to the use of concepts and assumptions of public communication within an organizational scope (Zémor, 1995; Duarte, 2007; Koçouski, 2012) – with emphasis on the principles of public interest, transparency, and impartiality (Medeiros; Chirnev, 2021). The assessment of the practice and the obstacles to the exercise of these parameters was conducted in a universe of 12 university TVs, selected for being part of the Network as of September 2023 – therefore, in theory, already implemented in the RNCP and before the announcement of the redirection of the television network policy. As a theoretical-methodological instrument, the public policy cycle (Subirats et al., 2008) was adopted to locate the stage corresponding to the daily *praxis* of these stations: the implementation phase (Lotta, 2019), as the policy would need to be in execution. The research was conducted in two methodological dimensions: one subjective, with semi-structured interviews conducted with 14 university TV managers; and the other, objective, organized through document analysis, focusing on agreements and regulations related to both the operation of the RNCP/TV and the broadcasters' activities in their institutional interface within the universities. The analysis of the collected material was then conducted in light of the framework of institutional arrangements (Gomide; Pires, 2012, 2014; Pires, 2016) and the formation of political-administrative agreements (Subirats et al., 2008) to verify whether state capacities (Pires, 2016) were produced to enforce the principles of public broadcasting. The results indicated a search for diversity and differentiation, but based on individual actions, without explicit coordination mechanisms. Clues were also found regarding the lack of autonomy of the televisions, the existence of external editorial interference due to flaws in the institutional model of university TVs and a culture within the universities that does not recognize the university station as a public TV. Sustainability issues and ineffective or absent social participation instruments were also detected. It was observed, therefore, that the institutional arrangement of the RNCP appears to be deficient in its technical-administrative capacities and lacking legitimacy in terms of political capacities.

Keywords: University TV; National Public Communication Network; public broadcasting; public communication; public policies.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Distribuição dos trabalhos segundo o método | 37 |
| Figura 2 – Ciclo da política pública | 64 |
| Figura 3 – Arranjo institucional de implementação da RNCP/TV | 68 |
| Figura 4 – Exemplo de arranjo institucional de TV Universitária na RNCP/TV | 71 |
| Figura 5 – Mapa conceitual da pesquisa | 90 |
| Figura 6 – Estrutura analítica da pesquisa (eixos e categorias) | 105 |
| Figura 7 – Linha do tempo: datas de criação das TVs universitárias analisadas | 107 |
| Figura 8 – Site da Universidade Federal de Alagoas, aba Comunicação | 112 |
| Figura 9 – Informações institucionais do canal da UFTV no YouTube | 113 |
| Figura 10 – Site Institucional da superintendência de comunicação da UFS | 114 |
| Figura 11 – Organograma da Superintendência de Comunicação – UFT | 117 |
| Figura 12 – Distribuição das TVs universitárias conforme a vinculação institucional | 159 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Emissoras de TV ligadas a Universidades Federais no início da RNCP/TV. | 48 |
| Quadro 2 – TVs ligadas a Universidades Federais que integram a RNCP/TV até setembro de 2023..... | 53 |
| Quadro 3 – Universidades Federais que assinaram acordos com a EBC para operar na RNCP/TV em outubro de 2023. | 58 |
| Quadro 4 – Emissoras de TVU analisadas na pesquisa. | 94 |
| Quadro 5 – Relações de gestores entrevistados..... | 99 |
| Quadro 6 – TVs anteriores à RNCP/TV e suas datas de criação..... | 107 |
| Quadro 7 – TVs posteriores à RNCP/TV e suas datas de criação..... | 111 |
| Quadro 8 – Relação de documentos que referendam a existência das TVs em cada instituição | 115 |
| Quadro 9 – Lista de políticas de comunicação consultadas de modo complementar..... | 118 |
| Quadro 10 – Documentos firmados entre a EBC e a Universidade Federal de Rondônia. .. | 120 |
| Quadro 11 – Finalidades das TVs e promoção da cultura nacional e regional segundo seus regimentos | 123 |
| Quadro 12 – Vedaçāo à discriminação e apoio à inclusão social nos documentos das universidades. | 125 |
| Quadro 13 – Consciência crítica e pluralidade de fontes segundo os documentos das universidades | 128 |
| Quadro 14 – Previsões regimentais sobre autonomia das emissoras universitárias. | 132 |
| Quadro 15 – Competências institucionais previstas nos regimentos..... | 135 |
| Quadro 16 – Capacidade de produção e inserção de novos conteúdos na grade da TV aberta segundo os gestores..... | 156 |
| Quadro 17 – Previsão normativa sobre a vinculação institucional das TVs | 160 |
| Quadro 18 – Normas e estrutura dos órgãos de participação social nas TVs Universitárias | 171 |
| Quadro 19 – Funcionamento dos Conselhos segundo os gestores das TVUs..... | 173 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Distribuição de artigos sobre TV Universitária em periódicos e anais de Congressos | 35 |
| Tabela 2 – Natureza da pesquisa. | 36 |
| Tabela 3 – Abordagem sobre o tema “políticas públicas”..... | 41 |
| Tabela 4 – Quantitativo de pessoal informado pelos gestores. | 154 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----------------------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2. A TV UNIVERSITÁRIA NO BRASIL: GÊNESE, CONCEITOS E TENSIONAMENTOS..... | 19 |
| 2.1.TV UNIVERSITÁRIA, AMBIENTE NORMATIVO E AÇÕES ESTATAIS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA | 19 |
| 2.2.SISTEMA PÚBLICO DE MÍDIA E TV UNIVERSITÁRIA: A FALTA DE UM ENTRELAÇAMENTO CONCEITUAL | 28 |
| 2.3.CONCEITO DE TV UNIVERSITÁRIA NA LITERATURA BRASILEIRA: UMA REVISÃO DE ALCANCE | 32 |
| 2.3.1. Da heterogeneidade conceitual aos tensionamentos teóricos: a lacuna de pesquisa nas investigações acadêmicas..... | 34 |
| 2.3.2. TV Universitária e a abordagem sobre políticas públicas..... | 41 |
| 2.3.3. TV Universitária: possibilidades de avanço conceitual | 44 |
| 3. AS TVs UNIVERSITÁRIAS NA REDE NACIONAL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA | 46 |
| 3.1.REDE NACIONAL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA/TELEVISÃO: SURGIMENTO E ESTATUTOS | 46 |
| 3.2.EXPANSÃO DA RNCP/TV: O PAPEL DAS TELEVISÕES UNIVERSITÁRIAS | 54 |
| 3.3.A RNCP/TV NO CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 61 |
| 3.4.EMISSORAS UNIVERSITÁRIAS EM IMPLEMENTAÇÃO NA REDE: DIMENSÕES DO OBJETO | 69 |
| 4. AR CABOUÇO TEÓRICO-METODOLÓGICO: O TRIPÉ CONCEITUAL DA PESQUISA | 72 |
| 4.1.CONCEITOS OPERADORES | 72 |
| 4.1.1. Radiodifusão pública | 73 |
| 4.1.2. Comunicação pública nas organizações | 79 |
| 4.1.3. Implementação de políticas públicas..... | 85 |
| 4.2.PERCURSO E INSTRUMENTOS | |
| | METODOLÓGICOS |

| | |
|--|------------|
| 4.3.ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: OS CINCO PASSOS DO MÉTODO..... | 93 |
| 4.4.FASE DE COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE E LEVANTAMENTO DOCUMENTAL..... | 97 |
| 4.5.ANÁLISE INTERPRETATIVA: CATEGORIZAÇÃO FRENTE AO OBJETO EMPÍRICO E À LUZ DO MARCO TEÓRICO | 100 |
| 5. TVS UNIVERSITÁRIAS FEDERAIS IMPLEMENTADAS NA REDE: CARACTERÍSTICAS, ATUAÇÃO E DESAFIOS | 106 |
| 5.1.TVS UNIVERSITÁRIAS NA RNCP/TV: ORIGENS E IMPLEMENTAÇÃO | 106 |
| 5.2.ANÁLISE A PARTIR DOS EIXOS TEMÁTICOS E SUAS CATEGORIAS | 119 |
| 5.2.1. Eixo 1: atores..... | 121 |
| 5.2.1.1. <i>Busca por diversidade e diferenciação</i> | 121 |
| 5.2.1.2. <i>Autonomia editorial</i> | 130 |
| 5.2.1.3. <i>Função relacional do gestor.....</i> | 139 |
| 5.2.2. Eixo 2: recursos..... | 144 |
| 5.2.2.1. <i>Sustentabilidade financeira</i> | 144 |
| 5.2.2.2. <i>Capacidade de produção local</i> | 152 |
| 5.2.3. Eixo 3: regras institucionais | 158 |
| 5.2.3.1. <i>Modelo institucional</i> | 158 |
| 5.2.3.2. <i>Participação social</i> | 167 |
| 5.3.A PRODUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS E OS OBJETIVOS DA POLÍTICA | 174 |
| 6. CONCLUSÃO..... | 183 |
| REFERÊNCIAS..... | 188 |
| APÊNDICE | 202 |

1. INTRODUÇÃO

A busca por compreender a conformação do incipiente Sistema Público de Radiodifusão no Brasil passa não só por atravessar a história das comunicações, depreender a larga prevalência dos interesses de emissoras comerciais em detrimento das mídias públicas e destrinchar o modo como a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – principal ente desse sistema – percorre uma trajetória de embates para resistir ao longo do tempo. Parte-se aqui do pressuposto de que também é preciso analisar dinâmicas internas que possam atuar como entraves a uma estruturação realmente sistêmica da radiodifusão pública brasileira.

Ao remeter-se ao artigo 223 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que estabelece o princípio da complementaridade entre os serviços de comunicação público, privado e estatal, Valente (2009) qualificou como marginal a posição e o desenvolvimento das emissoras públicas no Brasil frente às comerciais. Considerando-se que a EBC tem uma posição central dentro desse sistema marginal, os demais radiodifusores públicos ocupam posição ainda mais periférica no contexto brasileiro. É o caso das TVs universitárias (TVUs), que compõem o foco de análise deste trabalho – em especial aquelas vinculadas a universidades federais.

A primeira televisão educativa do país – a TVU Recife – surgiu ligada a uma universidade federal e segue, até hoje, em atuação. A esse marco inicial, no entanto, não se somou nem uma consolidação das emissoras públicas nem a expansão da radiodifusão universitária a partir da legislação de TVs educativas, cujo instrumento inicial data da década de 1960. Nos anos 1990, o segmento de TVUs teve maior ampliação numérica, mas atrelado a uma regulação limitada ao campo da televisão por assinatura (portanto, restrita em termos de democratização das comunicações) – o que já apontava indícios da falta de políticas públicas para a configuração de um sistema público de mídia.

Em tempos mais recentes, o *Mapa 4.0 da TV Universitária Brasileira*, feito sob organização da Associação Brasileira de TVs universitárias (ABTU) em parceria com a Universidade de Brasília, conseguiu cartografar a existência de 190 televisões universitárias no Brasil (ABTU, 2020). Desse total, em 2022, apenas 29 veiculavam suas programações em TV aberta (Oliveira, 2022), ou seja, 15,26% do total – percentual que contrasta com outro número do levantamento. É que a pesquisa mostrou que **todas** as TVs universitárias elencadas estavam na internet (seja com sites próprios ou por meio de mídias digitais), o que decorre do fato de as tecnologias da informação terem transformado a *web* em um facilitador para a produção e transmissão de vídeos, especialmente no caso de veículos de comunicação com reconhecidos problemas de sustentabilidade e financiamento. Essa ampliação de veiculações na internet

acompanhada de uma atuação limitada das TVs universitárias em sinal aberto, mais uma vez, traz pistas acerca da falta de ações estatais para uma melhor estruturação desse setor.

Com esse contexto traçado, observou-se, então, uma interface a ser estudada: a relação entre políticas públicas e TV universitária como integrante do campo público da radiodifusão. Para sair da esfera impressionística e alcançar a científicidade necessária na pesquisa, optou-se, inicialmente, por realizar uma revisão sistemática de literatura, do tipo revisão de alcance (Codina, 2024), em trabalhos acadêmicos publicados em um período de dez anos, que somaram mais de 17 mil títulos. O objetivo foi avaliar quais os conceitos usados acerca das televisões ligadas a Instituições de Ensino Superior e de que maneira as acepções predominantes em tais investigações associavam a origem, sobrevivência e longevidade das TVUs ao campo das políticas públicas. Os resultados apontaram para a escassez de trabalhos nesse sentido e, assim, traçaram uma lacuna de pesquisa que ampara a realização do presente estudo. Os dados e conclusões da revisão de literatura realizada compõem o primeiro capítulo desta dissertação.

A partir da proposta de investigar a atuação das TVs universitárias pelo prisma da política pública, ponderou-se a necessidade de buscar um *locus* que propiciasse o exame de tais emissoras. A história recente do Brasil proporcionou este lugar de observação e delineamento: a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), instituída na lei de criação da EBC e operacionalizada em 2010. O regramento da Rede apresenta princípios explícitos a serem cumpridos para que ela atue em consonância com o interesse público (Brasil, 2008). Além disso, é regida por documentos próprios que firmam a natureza do vínculo das emissoras de Instituições de Ensino com a EBC e destaca regras de operação. Trata-se de uma cadeia televisiva que, embora recente, já passou por quatro presidentes da República. E resistiu – ainda que com percalços.

Emissoras universitárias federais integram a RNCP desde o início de seu funcionamento. E, em 2023, a presença delas foi ampliada no sistema com base no redirecionamento da política pública, que passou a considerar as Instituições de Ensino Superior potenciais aliadas estratégicas para dilatar o alcance e a diversidade de conteúdos da radiodifusão pública (Empresa Brasil de Comunicação, 2023b). Entretanto, ao longo de sua existência, a Rede ainda não se caracterizou pela consubstanciação de suas afiliadas como parte do Sistema Público de Radiodifusão no Brasil (Lopes, 2015; Guerreiro, 2016). O segundo capítulo desta dissertação traz o histórico da RNCP¹, detalha sua normatização e aborda o recorte dado a ela para chegar ao escopo de 12 TVUs investigadas aqui.

¹ A Rede Nacional de Comunicação Pública engloba emissoras tanto de televisão como de rádio – de tal forma que a cadeia de radiodifusão se subdivide em RNCP/TV e RNCP/Rádio. Cada braço da Rede possui

Mas a principal ambição desta pesquisa está além da descrição contextual. O objetivo geral centrou-se em compreender como a Rede Nacional de Comunicação Pública tensiona o exercício dos **princípios da radiodifusão pública** nas TVs universitárias nela implementadas. Para tanto, o trabalho apoia-se em um tripé conceitual. O primeiro vértice teórico aborda os pressupostos da radiodifusão pública (Unesco, 2001; Pieranti, 2018) e sua aplicação em países da América Latina (Esch; Bianco; Moreira, 2013; Esch; Bianco, 2016). São caras a esta pesquisa especialmente as acepções acerca da diversidade (de conteúdos, versões, visões, fontes e assuntos), da diferenciação em relação aos veículos comerciais, da independência (que se traduz como busca pela autonomia financeira e editorial) e da participação social.

Como as TVs Universitárias não compõem apenas o espectro da radiodifusão pública, mas integram também o sistema de comunicação organizacional das universidades, foi necessário buscar amparo em uma segunda vertente teórica: a **comunicação pública em âmbito institucional**, campo de estudos que tem como principal expoente e um de seus fundadores o francês Pierre Zémor (1995)². Parâmetros como transparência, impessoalidade e primazia do interesse público, presentes em Duarte (2007), Koçouski (2012) e Medeiros e Chirnev (2021), orientaram as análises empreendidas nesta investigação com o intuito de apontar as divergências entre uma comunicação baseada no interesse da coletividade e processos de divulgação eminentemente institucional – ou até mesmo personalíssima, baseada nas figuras dos principais gestores da organização.

O terceiro marco da triangulação teórica desta pesquisa recai sobre estudos interdisciplinares: os trabalhos sobre **políticas públicas**. Conceituada como um conjunto de decisões propostas com a finalidade de dar solução a um problema que se coloca na agenda pública (Saravia, 2006; Souza, 2006), uma política pública pode ser vista por diferentes ângulos de análise. Esta pesquisa se filia à proposição do ciclo das políticas públicas (Subirats *et al.*, 2008), que define etapas segundo as quais o processo decisório ocorre desde o surgimento da questão coletiva que carece de resolução até a execução das medidas tomadas e a avaliação de seus resultados. Toma-se o esquema analítico dos autores não como um modelo estanque, mas como uma proposta de avaliação que, de forma pragmática, pode ter suas etapas mescladas ou até mesmo sobrepostas.

regulamentações internas próprias (conforme verificado em rncp.ebc.com.br, por meio de consulta realizada em 22 fev. 2025). No entanto, como o foco deste trabalho é a atividade televisiva, ao utilizar o termo RNCP sem especificar a vertente da Rede Nacional, a referência realizada volta-se exclusivamente à RNCP/TV ao longo de toda a dissertação.

² O artigo original do autor, citado neste trabalho, foi publicado em 1995. A tradução utilizada na dissertação, no entanto, advém da obra *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, compilada por Jorge Duarte em 2009.

No ciclo da política pública, tem relevo particular para esta pesquisa a **fase de implementação**, por se tratar do momento de concretização das decisões adotadas como diretrizes para se obter resultados que alterem o quadro social (Lotta, 2019). É em tal estágio que se pode verificar a prática e as possibilidades de efetivo exercício dos princípios orientadores da radiodifusão pública e da comunicação pública no campo organizacional nas TVs universitárias que compõem a Rede Nacional de Comunicação Pública.

Em tal campo de estudos, uma ferramenta teórica possibilitou a análise: a caracterização da RNCP como um **arranjo institucional** de implementação de política pública (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016), já que a cadeia televisiva envolve interações entre instituições distintas, regras específicas, atores de esferas diversas e mecanismos próprios de execução das medidas para produzir capacidades estatais que levem aos objetivos da política de radiodifusão. Ao se avaliar a Rede sob esse diapasão teórico, buscou-se um campo palpável de análise acerca do que fazem ou deixam de fazer esses veículos e quais as condições que os impedem de praticar ou não a comunicação pública.

A tessitura teórico-metodológica deste trabalho completou-se com a adoção de instrumentos que proporcionassem o exame do objeto em duas dimensões: uma subjetiva (formada pelas dinâmicas estabelecidas entre os atores responsáveis pela implementação da política) e a outra objetiva (presente nos documentos legais e infralegais e nos sites institucionais das TVs universitárias implementadas na RNCP). Para tanto, optou-se por combinar entrevistas semiabertas, realizadas a partir de roteiros semiestruturados (Duarte, 2005), com análise documental (Moreira, 2005).

As entrevistas foram realizadas com um tipo específico de ator que integra o arranjo institucional da RNCP: os gestores de TVs universitárias, identificados a partir do conceito de **burocratas de médio escalão** (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Tais agentes situam-se em posição intermediária tanto na cadeia hierárquica das universidades quanto dentro da Rede Nacional de Comunicação Pública. Por isso, concentram informações e exercem uma função relacional significativa para que se pudesse compreender as negociações feitas entre o topo formulador da política e a base implementadora das diretrizes. Para permitir um espaço de fala mais livre a esses gestores, minimizando os efeitos das amarras empregatícias, a escolha metodológicaposta aqui foi por anonimizá-los, sem apresentar identificação por nome, TV que dirige ou estado brasileiro em que se localiza. Foi também com essa motivação que decidiu-se por não anexar a este trabalho as transcrições dos depoimentos colhidos. O aparato teórico-metodológico da pesquisa está detalhado no capítulo 3 da presente dissertação.

Por fim, no último capítulo, apresentam-se os resultados qualitativos da análise empreendida em documentos e entrevistas. A avaliação foi realizada a partir da fixação de oito categorias, obtidas em face do objeto empírico dado pela realidade estudada e à luz do marco teórico desta investigação. Organizaram-se as categorias em eixos temáticos, que derivam do conceito de **acordo político-administrativo** (Subirats *et al.*, 2008). Trata-se, aqui, de uma referência a um dos produtos de cada etapa do ciclo de política pública. Esse tipo de acordo é ferramenta de implementação que se organiza em torno de três elementos – atores, recursos e regras institucionais.

No primeiro eixo, relacionado aos atores escolhidos para o exame aqui proposto (os dirigentes de TVs universitárias, foi possível identificar três camadas de análise: busca por diversidade e diferenciação, autonomia editorial e função relacional do gestor. A segunda linha de avaliação, ligada aos recursos disponíveis para a execução da política, foi proposta em torno de duas variáveis – a sustentabilidade financeira das emissoras e a capacidade de produção local das televisões. O eixo final, formado com base nas regras que regem as instituições (tanto normas formais quanto informais), foi composto a partir de dois fatores: o modelo institucional sobre o qual se assentam as afiliadas à Rede e os mecanismos de participação social implementados nessas TVs.

Seguindo o método dos arranjos institucionais descrito por Pires (2016), ao fim da análise dos eixos propostos, realizou-se a avaliação das capacidades estatais produzidas nos âmbitos técnico-administrativo e político, o que permitiu verificar em que medida houve (ou não) o atendimento aos objetivos da política de radiodifusão pública. Espera-se, assim, contribuir para os estudos de Comunicação Social ao reunir elementos da área de Políticas de Comunicação com ferramentais próprios dos campos da Ciência Política e Administração na tentativa de buscar elementos que possam ajudar a responder a um problema crônico da radiodifusão pública no Brasil: sua dificuldade de se estabelecer como um conjunto de meios que podem dar voz à sociedade e guiar-se pela persecução dos interesses da coletividade.

2. A TV UNIVERSITÁRIA NO BRASIL: GÊNESE, CONCEITOS E TENSIONAMENTOS

A primeira seção desta dissertação dedica-se a uma pesquisa bibliográfica elaborada com o objetivo de verificar quais os conceitos de TV Universitária (TVU) mais aplicados em investigações acadêmicas brasileiras entre 2014 e 2023 e procurar possibilidades de avanços teóricos nesse caminho. Para tanto, realizou-se uma revisão sistemática de alcance (Codina, 2024) em busca da definição de TVU em dois tipos de repositórios: anais dos três maiores congressos de Comunicação do País (Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação; Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação; e SBPJor – Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo) e em 11 revistas científicas da área³.

Antes de proceder a esta revisão, no entanto, optou-se por apresentar um apanhado histórico acerca das políticas públicas que abarcaram emissoras de televisão ligadas a Instituições de Ensino Superior (IES) desde a década de 1960. Isso porque, conforme será detalhado a seguir, a trajetória das ações do Estado para as televisões educativa e universitária influenciou também os estudos acadêmicos e as tentativas de se compreender as particularidades que levam à categorização de uma emissora como TV Universitária.

2.1. TV UNIVERSITÁRIA, AMBIENTE NORMATIVO E AÇÕES ESTATAIS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

As TVs Universitárias nasceram e se expandiram no País sem uma política pública específica para o segmento – até porque não há tipificação jurídica exclusiva para as emissoras do tipo. Assim, o surgimento dessas emissoras ocorreu na esteira das televisões educativas, criadas de forma legal pelos governos militares como uma maneira de transmitir conteúdos educacionais (a exemplo de palestras, aulas e cursos). Essa intenção foi materializada pelo Decreto-lei nº 236, de 1967 (Brasil, 1967). É no escopo desse instrumento legal que nasce a primeira estação com nome vinculado a uma Instituição de Ensino Superior: a TV Universitária

³ Os resultados da revisão sistemática de alcance realizada para esta dissertação foram publicados no artigo científico intitulado “Políticas públicas no campo das TVs Universitárias” (Xavier; Bianco, 2024), na revista *Intexto*, ligada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O trabalho pode ser consultado em <https://doi.org/10.19132/1807-8583.56.140467>.

de Recife, que atua, até hoje, sob a égide da Universidade Federal de Pernambuco. Mas segundo Porcello (2002):

Na verdade, ela era universitária apenas no nome, pois sempre teve compromissos com a rede pública de TVs educativas. E tanto ela como todas as emissoras educativas do país – todas operando em canal aberto – têm as mesmas características: apresentam programação generalista, com pouca ou nenhuma difusão de conteúdos acadêmicos, mas com ênfase em temas de alfabetização ou ensino fundamental. (Porcello, 2002, p. 41)

De acordo com Fradkin (2003), do surgimento da primeira TV educativa até 1974, o número de emissoras desse tipo no Brasil era de apenas nove (total que incluía as televisões ligadas a Instituições de Ensino Superior). E elas despontaram “sem obedecer a um planejamento que decorresse de uma política setorial de governo” (Fradkin, 2003, p. 56). Nas duas décadas seguintes, o segmento de TVs Universitárias pouco se expandiu pelo país (Ramalho, 2010). O ano que melhor marca o início de um período de crescimento mais notório na quantidade de canais universitários é 1995, quando foi editado um dos principais instrumentos legais para o setor: a Lei do Serviço de TV a Cabo – Lei n.º 8.977 (Brasil, 1995).

Essa legislação estabeleceu, para a televisão paga, os chamados “canais básicos de utilização gratuita”, conforme previsto no Capítulo V, artigo 23. Entre eles, estava o canal universitário, que deveria ser “reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço” (Brasil, 1995). Em decorrência da nova lei, com base em um ambiente minimamente regulado no campo da televisão por assinatura, o mapeamento feito por Ramalho, em sua tese de doutorado, ressalta que “entre 1995 e 2009, o número de TVs Universitárias passou de cerca de 20 para 150, num salto quantitativo de 755%” (Ramalho, 2010, p. 57).

Mais de uma década depois da edição da Lei do Cabo (Lei n.º 8.977/1995), houve a promulgação de novo instrumento normativo: a Lei n.º 12.485, de 2011, conhecida como Lei do SeAC – Serviço de Acesso Condicionado (Brasil, 2011). Essa ferramenta reuniu, sob a guarda de uma mesma legislação, as diferentes modalidades de TV paga. E, no que tange às TVUs, trouxe uma novidade em relação ao regramento anterior: o canal universitário continuava sendo de uso compartilhado, mas não apenas entre as universidades. A nova lei ampliou o espectro de entidades ligadas à educação que poderiam participar do canal ao permitir que a divisão do tempo de programação também fosse feita com centros universitários e demais IES de uma determinada localidade (Brasil, 2011).

No entanto, é importante aqui fazer uma ressalva: o aumento de TVs ligadas a Universidades a partir da legislação citada diz respeito a uma atividade que exigia a assinatura mediante pagamento do cliente, já que o canal universitário era de carregamento obrigatório, mas fazia parte do combo da televisão por assinatura. Nesse caso, não se enquadrava como radiodifusão. Como define o Decreto n.º 52.795, de 1963, que regulamenta tal serviço, a radiodifusão engloba as transmissões de sons (rádio) e sons e imagens (televisão) “a serem direta e livremente recebidas pelo público em geral” (Brasil, 1963). O trabalho que aqui se desenvolve pretende abordar a TV Universitária como parte de um Serviço Público de Mídia, atuante de modo a favorecer a democratização das comunicações e a promoção da cidadania. Tais contributos, no entanto, ficariam limitados ao se restringir o conceito de TVU aos ditames da Lei do Cabo e à sua atualização via Serviço de Acesso Condicionado, já que esses normativos se referem à entrega de conteúdos audiovisuais subordinada a pagamentos prévios como condição de acesso. Na radiodifusão, a gratuidade é uma imposição legal. Por isso, estender a abordagem sobre TVUs a esse último campo é uma das ambições do presente trabalho.

Assim, nessa digressão temporal, cabe destacar que o período de discussões sobre a Lei do Serviço de Acesso Condicionado, responsável pela expansão da participação de instituições de ensino nos canais universitários da TV paga, também foi efervescente para os debates acerca da constituição de um Sistema Público de Mídia no país, a ser capitaneado pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A Lei n.º 11.652, de 2008, não apenas autorizou a criação da EBC como também estabeleceu as bases para a implementação da Rede Nacional de Comunicação Pública de Televisão, a RNCP/TV (Brasil, 2008). A legislação delineou os moldes de atuação da Rede: a EBC seria figura central na cadeia de radiodifusão e promoveria a agregação de emissoras públicas ou privadas para a atuação conjunta, com transmissão – total ou em parte – da programação da TV Brasil. Em seu artigo 8º, a normatização dispensa licitação para a formação da rede e prevê a assinatura de convênios ou instrumentos congêneres entre as instituições, válidos por um prazo de até dez anos (renovável pelo mesmo período).

Um elemento norteador aparece no regramento legal para a formação da Rede Nacional de Comunicação Pública: a programação das entidades filiadas à RNCP/TV deve seguir os princípios previstos na lei para a prática da radiodifusão, aspectos que são postos como axiomas para a atuação dessas televisões. Entre eles, estão a pluralidade de fontes, a participação da sociedade civil, a autonomia em relação ao governo federal para definir suas próprias produções e o preceito da não discriminação nos conteúdos exibidos (Brasil, 2008).

Após ser criada por lei, a Rede foi, então, regulamentada internamente pela EBC. Estabeleceram-se duas possíveis formas de participação de outras emissoras na cadeia de

transmissão: (a) por meio de operação em sinal aberto – caso das TVs educativas estaduais e TVs locais; (b) via sistema fechado – exemplificado pelos canais comunitários e institucionais (Empresa Brasil de Comunicação, 2009). Conforme já explicitado, a investigação aqui iniciada versará apenas sobre a rede de canais abertos, atendo-se, mais especificamente, ao que diz respeito ao estudo das televisões ligadas a Universidades públicas integrantes dessa estrutura.

A pesquisadora Ivonete Lopes dedicou-se a investigar os primeiros cinco anos de funcionamento da Rede. Ela demonstrou que as emissoras educativas estaduais e as TVs de Universidades Federais tornaram-se os alicerces da RNCP/TV naquele momento. A afiliação à Rede, no entanto, não era compulsória e a adesão não foi massiva. Diante da realidade constituída no período, Lopes (2015) concluiu que, na primeira meia década de existência, nem a EBC nem a cadeia de TVs públicas a ser formada a partir da Empresa tiveram seus projetos efetivados a contento:

Entendo que um dos problemas na concepção da emissora foi o fato de esta ter sido uma medida pontual do governo federal, sem uma ampla discussão com a sociedade de um novo marco regulatório para as comunicações. Presumo que o país perdeu uma oportunidade de ter revisto o marco regulatório do setor quando lançou a TV Brasil e iniciou a transmissão digital no mesmo dia, 7 de dezembro de 2007. A emissora acabou sendo um ato isolado, embora dependesse da estrutura das TVs Educativas para formar a Rede. Sem agregar afiliadas, falha por não conseguir disponibilizar o sinal gratuito em todo o território nacional (Lopes, 2015, p. 229).

As investidas para se compor uma política de Comunicação que possibilitasse a implementação de um Sistema Público no país tiveram braços distintos a partir de 2010: por um lado, conforme já se mostrou, foi instituída a EBC e a Rede Nacional a ser coordenada por ela; por outro, novos instrumentos normativos foram expedidos pelo governo federal com alterações nas regras para outorgas de radiodifusão educativa. No que diz respeito a esse último aspecto, os estudos de Pieranti (2016, 2019, 2023) são caros à investigação que aqui se desenvolve.

O pesquisador mostrou que, no governo Dilma Rousseff, entre os anos de 2011 e 2015, houve uma mudança nas políticas públicas voltadas para rádios e TVs desse segmento (enquadradas, aí, as TVs Universitárias em sinal aberto). Pieranti (2016) relata que, por meio de quatro portarias do Ministério das Comunicações⁴, a distribuição de outorgas de radiodifusão educativa, baseada até então apenas em decisões monocráticas das autoridades do momento,

⁴ As portarias analisadas por Pieranti (2016) foram expedidas pelo Ministério das Comunicações e receberam as seguintes numerações: 256/2011, 420/2011, 355/2012 e 4.335/2015.

passou a ocorrer com novo fundamento e critérios de escolha mais transparentes para as concessões públicas de televisão desse setor. Entre tais alterações, estavam:

(a) estabelecimento de um rito público de outorgas, antes distribuídas de forma discricionária pelo governo federal; (b) a observância da preferência de novas outorgas a entidades públicas, conforme previsão legal vigente há mais de cinquenta anos; e (c) divulgação de Planos Nacionais de Outorgas, que apresentam, de forma transparente, os municípios a serem contemplados nos editais públicos. (Pieranti, 2016, p. 33)

Os resultados do estudo de Pieranti (2016) contabilizam os impactos iniciais que a mudança teve no perfil das entidades beneficiadas para prestar o serviço: “a cada cinco novas outorgas, apenas uma é concedida a fundações de direito privado que não mantêm instituições de ensino, enquanto as outras quatro são atribuídas à administração pública e a instituições de ensino públicas e privadas” (Pieranti, 2016, p. 29). O pesquisador mostrou, ainda, que os principais vencedores das concorrências para a obtenção de outorgas após a publicação dos editais foram Universidades públicas e Institutos Federais de Educação Técnica, fato que inverte a lógica anterior do processo, já que, até 2010, 80,5% das outorgas de radiodifusão educativa estavam concentradas nas mãos de fundações de direito privado generalistas, que não necessariamente tinham conexão com atividades de ensino (Pieranti, 2016).

No entanto, para que uma política pública surta efeitos a longo prazo, é necessário continuidade – o que não ocorreu no contexto político brasileiro da última década. Com o processo de impeachment sofrido por Dilma Rousseff em 2016, a presidência da República passou a ser ocupada por Michel Temer. Embora não abordem especificamente a radiodifusão educativa e universitária, Valente, Paulino e Urupá (2020) mostram que a gestão Temer acabou por fortalecer o cenário de interesses dos grupos de radiodifusão comercial em relação aos veículos do campo público. Para os radiodifusores privados, por exemplo, houve anistia a empresas que perderam prazos de renovação de outorgas e redução de obrigações legais de gestores de rádios e TVs. “Na área das comunicações, isso se refletiu na interdição de qualquer reivindicação progressista no campo e no atendimento aos interesses dos segmentos que compõem o macrossetor” (Valente; Paulino; Urupá, 2020, p. 46).

Na esfera da comunicação pública e estatal, um dos primeiros atos do novo governo foi a publicação da Medida Provisória n.º 744, de 2016, que deu fim ao mandato de presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e extinguiu o Conselho Curador da entidade (Brasil, 2016). Ao analisar o apanhado dos instrumentos regulatórios editados na gestão Temer, o

trabalho de Valente, Paulino e Urupá (2020) depreende que as medidas em relação à Empresa Brasil de Comunicação foram uma tentativa de enfraquecer a radiodifusão pública.

Sobre o governo Temer, no que diz respeito especificamente à política de outorgas para a radiodifusão educativa, Pieranti (2019) expõe um cenário de interrupção dos rumos estabelecidos pela antecessora, Dilma Rousseff. Ao analisar 1.833 outorgas concedidas entre maio de 2016 e dezembro de 2018, o pesquisador mostrou que 84% referiam-se a retransmissoras secundárias, ou seja, estações cujo ato estatal fundamental para o funcionamento é emitido segundo a vontade do agente público, sem critérios de escolha pré-definidos. As principais beneficiárias dessas outorgas foram, assim, entidades que não eram abarcadas pela alteração na rota das políticas estabelecida entre 2011 e 2015. “Quando retransmissoras secundárias tornam-se o principal fruto da política de outorgas, pode-se dizer que é o governo federal, de forma discricionária, que decide quais grupos econômicos e redes terão mais condições de prosperar” (Pieranti, 2019, p. 212).

Além disso, não houve a implementação dos Planos Nacionais de Outorga publicados até então (instrumentos que buscavam atender a demandas de radiodifusão educativa e comunitária represadas de acordo com cada região brasileira). Do total de concessões expedidas, apenas 1,63% foram destinadas às TVs educativas – um percentual considerado irrisório perto das possibilidades abertas com a edição das novas regras implementadas no governo anterior (Pieranti, 2019).

Michel Temer foi sucedido na Presidência da República por Jair Bolsonaro, eleito em 2018, com um discurso que se identificava com alas conservadoras, de extrema-direita e favoráveis à redução de esforços governamentais em políticas públicas de direitos humanos. Em uma avaliação sobre os cem primeiros dias da gestão Bolsonaro, Castilho (2020) elencou medidas do governo relacionadas à radiodifusão e citou, entre elas, uma das resoluções que arrefeceram a condição de emissora pública da EBC: a fusão das programações da TV Brasil (responsável pelo braço público da entidade) com a TV NBR (que transmitia uma programação governamental). O autor afirma que isso tem relação com uma visão de mídia associada ao setor privado, prevalente no Brasil. “Por diversas vezes, políticos de linha liberal-conservadora e o próprio Bolsonaro criticaram o ‘traço de audiência’ da TV Brasil, gerando custos ao Estado brasileiro” (Castilho, 2020, p.10). Tal avaliação sobre a desconfiguração da radiodifusão pública é corroborada por Pinheiro (2021), que assim sintetizou as decisões de Temer e Bolsonaro:

(...) desde 2016, o Serviço, que ainda está em fase embrionária no país, passou a sofrer, especialmente no âmbito da Empresa Brasil de Comunicação, ameaças mais articuladas e constantes dos governos vigentes, como os encaminhamentos para a sua privatização, iniciados já na gestão de Michel Temer como presidente, quem, entre 2016 e 2017, mudou de maneira antidemocrática e autoritária a direção/presidência da Empresa, extinguiu o seu Conselho Curador e a incluiu formalmente no PPI (Plano de Parcerias e Investimentos). No governo Bolsonaro, percebe-se que aos Planos de Privatização e às ameaças de extinção somaram-se inúmeras intervenções na própria programação e conteúdos veiculados pela emissora, desviada de seu caráter público ao ser, via Decreto presidencial, de abril de 2019, acoplada à TV estatal NBR (Pinheiro, 2021, p. 85-86).

A análise de Souto e Bianco (2022) dá ainda mais amplitude ao quadro em que se desenhou a política de radiodifusão do governo Bolsonaro. A partir de um levantamento sobre os instrumentos infralegais publicados entre 2019 e 2021 para o setor, as autoras chegaram a 98 atos normativos que alteraram regras do segmento – 13 eram decretos presidenciais, que foram esmiuçados e categorizados pelas pesquisadoras. Ao fim da investigação, elas demonstram que a maior parte desses regramentos se concentrou em duas classificações que permitem traçar uma linha condutora da política de comunicações de Bolsonaro: 69,2% dos decretos continham características que contribuíam para o “fortalecimento e modernização da radiodifusão empresarial” e 53,8% também tratavam do atendimento de “demandas do setor” (Souto; Bianco, 2022, p. 119). Como exemplo dessa orientação voltada a beneficiar rádios e TVs comerciais, as autoras citam o Decreto n.º 10.405, de 2020, que, entre outros aspectos, expandiu prazos a serem cumpridos pelos radiodifusores e atenuou as chances de aplicação de sanções em razão do descumprimento de regras por esse setor (Brasil, 2020).

O caminho seguido pelo governo federal no período levou a um cenário já conhecido na história brasileira das Comunicações: concentração dos serviços nas mãos de grupos privados e menor diversidade de novos operadores de radiodifusão. Essa foi uma das conclusões a que chegou Pieranti (2023) ao triar 5.072 outorgas publicadas no Diário Oficial da União entre 2019 e 2022. No que diz respeito à radiodifusão educativa, assim como o governo Temer, a gestão Bolsonaro atuou de modo a tornar marginais os resultados sobre concessão de outorgas para rádios e TVs que pudessem contribuir com o campo público (como aquelas emissoras ligadas a Universidades federais). De acordo com Pieranti (2023), foram expedidas apenas 26 outorgas educativas em tal governo. Nenhum edital para novas concessões foi publicado.

Mas o autor pontua avanços, em dois aspectos, no período em questão. Primeiramente, o pesquisador observou que houve continuidade na política de digitalização da TV pelo Brasil e progressos para se tentar atingir todo o país com o desligamento do sinal analógico. Em segundo lugar, o Ministério das Comunicações expediu 112 consignações para a União operar serviços de radiodifusão. Desses, 55,3% foram para a EBC (Pieranti, 2023, p. 11). Isso, no

entanto, como já se demonstrou aqui, ocorreu em um contexto de desconfiguração do caráter público da Empresa Brasil de Comunicação. Para o pesquisador, um motivo pode estar por trás dessa ampliação numérica:

Quando o governo Bolsonaro acabou, a EBC havia obtido consignações para a sua expansão em municípios importantes. As programações da antiga emissora pública e do canal institucional do governo permaneciam fundidas. [...] É razoável supor que a privatização não ocorreu e, em direção oposta, a empresa se expandiu de forma considerável *justamente* porque a comunicação institucional de governo ganhou relevância nos principais meios de comunicação da empresa. Assim, o alto preço pago pela sobrevivência da EBC e por sua expansão (em um governo que rapidamente anunciara intenção de privatizá-la) pode ter sido o papel secundário conferido à comunicação pública. (Pieranti, 2023, p. 12, grifo do autor)

O insucesso na política de outorgas para TVs educativas, instituída no governo Dilma e descontinuada nas gestões seguintes, reforça o quadro firmado até então para as televisões universitárias, demarcado pela falta de políticas públicas que pudessem gerar sustentabilidade ao setor e permitissem sua expansão em sinal aberto. Para melhor delinear esse contexto no cenário mais recente, importa, aqui, avançar na documentação histórica acerca dos atos posteriores ao governo Bolsonaro.

Eleito em 2022 para seu terceiro mandato na presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva ascendeu ao poder com a promessa de retirar a Empresa Brasil de Comunicação do Programa Nacional de Desestatização – e, assim, afastar, ao menos momentaneamente, o fantasma da privatização. Tal fato se consolidou por meio do Decreto n.º 11.478, de 6 de abril de 2023 (Brasil, 2023a).

Em julho do mesmo ano, a EBC anuncia a retomada da separação entre transmissões relacionadas à comunicação governamental e cobertura de conteúdos de comunicação pública. A oficialização foi apresentada com a criação do Canal Gov, veículo que concentraria as notícias do Poder Executivo. A Empresa ainda declarava em seu site institucional: “Neste novo cenário, a TV Brasil reassume, integralmente, sua função de emissora pública, com programação de caráter cultural e educativo, dedicada à promoção da cidadania e dos valores democráticos (Empresa Brasil de Comunicação, 2023a). Dessa maneira, do ponto de vista formal, a EBC apregoava uma reestruturação, ainda que inicial, rumo ao cumprimento dos princípios da radiodifusão pública. Entretanto, a efetivação plena não ocorreria até então, especialmente no que tange à participação social:

Por oportuno, é preciso mencionar que mesmo com o início do terceiro mandato do governo de Lula da Silva (janeiro de 2023), o Serviço de Radiodifusão Pública brasileiro permanece em estado de atenção pela sociedade civil organizada,

sobretudo por manter-se atuando sem a retomada efetiva da participação social em sua gestão. De janeiro de 2023 até setembro deste mesmo ano, [...] a EBC permanecia sem a designação e atuação de um Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, extinto desde o mandato presidencial de Michel Temer, em 2016 (Pinheiro; Santos, 2024, p. 283).

Mesmo que de modo mais arrastado do que esperava a sociedade civil, uma medida foi adotada para responder a tais cobranças: por meio da Portaria 19 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom-PR), de 15 de novembro de 2023, o governo criou um grupo de trabalho para “buscar alternativas para corrigir as distorções resultantes de mudanças ocorridas no cenário de participação social na comunicação pública brasileira em anos recentes” (Empresa Brasil de Comunicação, 2024a, p. 5). O grupo era formado por integrantes da Secom-PR, da direção da EBC, dos trabalhadores da Empresa e da Sociedade Civil, incluindo professores universitários.

O relatório final sugeriu a criação de um Sistema Nacional de Participação Social na Comunicação Pública, composto, no âmbito da EBC, pelas seguintes esferas de atuação: Comitê de Participação Social, Diversidade e Inclusão; Ouvidoria; Comitê Editorial e de Programação; Assessoria de Participação Social e Diversidade; e, por fim, outras instâncias a serem instauradas por integrantes da RNCP (Empresa Brasil de Comunicação, 2024a). A primeira representação do Sistema Nacional começou a ser concretizada em 19 de agosto de 2024, quando a direção da EBC instituiu, por meio da portaria-presidente 461, o Comitê de Participação Social – conselho a ser formado por 11 representantes da sociedade civil, 11 membros do Comitê Editorial e de Programação e mais cinco integrantes de emissoras da RNCP (Empresa Brasil de Comunicação, 2024b).

O acompanhamento da implantação de tais medidas e dos efeitos práticos decorrentes delas escapa às possibilidades de investigação da presente pesquisa especialmente por questões temporais, já que a finalização desta dissertação ocorre pouco depois do anúncio das proposições. É importante aqui citá-las, no entanto, porque elas levam em consideração a Rede Nacional de Comunicação Pública e, assim, fazem referência à implementação de pressupostos da radiodifusão pública nas emissoras que compõem a RNCP – entre elas, as TVs Universitárias.

A expansão dessa mesma Rede faz parte das ações do governo brasileiro para o Sistema Público de Mídia. Anunciada em 2023 como uma das primeiras medidas no campo da comunicação pública na gestão Lula, a amplificação da RNCP teve como foco as emissoras vinculadas a IES. O ato inaugural da política de ampliação da cadeia pública de transmissão foi a assinatura de um protocolo de intenções com a Associação Nacional dos Dirigentes das

Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) para firmar uma parceria que pudesse integrar televisões e rádios de universidades federais à RNCP⁵ (Empresa Brasil de Comunicação, 2023b).

Naquele momento inicial, 32 instituições federais aderiram à proposta e assinaram termos de cooperação para dar andamento à burocracia estatal envolta nas liberações de consignações para transmissão com a EBC e no cumprimento de critérios de operação – questões que serão minuciadas no próximo capítulo desta dissertação. Considera-se válido, no entanto, antecipar que o ato foi anunciado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República com alarde e o evento, rodeado de simbolismos (ainda que com ações preliminares, a serem descritas nesta pesquisa).

O anúncio ocorreu no Palácio do Planalto⁶ – sede do Executivo federal e local onde o Presidente da República costuma realizar reuniões oficiais –, com a presença de três ministros de Estado (da Educação, das Comunicações e da Secretaria de Comunicação Social), dos presidentes da EBC e da Anatel, além de reitores (ou representantes) de Universidades federais de todas as regiões do país. Chamada de “maior movimento de expansão da história”⁷ da RNCP, a iniciativa foi, de fato, inédita, já que concentrou em **universidades** as afiliações à Rede Nacional, o que não havia ocorrido desde o início das operações da cadeia de radiodifusão, em 2010 (Brasil, 2023b).

Dessa maneira, no cenário mais recente, as Instituições de Ensino Superior voltaram a ser eixo das ações estatais no que tange à implementação de políticas para a radiodifusão. Mas qual o papel da TV Universitária para este Sistema Público de Mídia, ainda em formação no Brasil? Para tentar responder a essa questão, avalia-se como oportuno o esforço de analisar o modo como a literatura propõe o conceito de TVU e investigar a relação desse veículo com os pressupostos que devem ancorar as mídias públicas.

2.2. SISTEMA PÚBLICO DE MÍDIA E TV UNIVERSITÁRIA: A FALTA DE UM ENTRELACAMENTO CONCEITUAL

⁵ A assinatura do protocolo de intenções e dos termos de cooperação entre a EBC e a Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior foi transmitida pelo canal do governo federal no YouTube. Está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hJ4rHRGj7Yc>.

⁶ A assinatura do protocolo de intenções e dos termos de cooperação entre a EBC e a Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior foi transmitida pelo canal do governo federal no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hJ4rHRGj7Yc>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁷ A íntegra da notícia no site da Secom-PR pode ser consultada em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/ebc-assina-acordo-com-32-universidades-federais-e-promove-o-maior-movimento-de-expansao-da-historia-da-rede-nacional-de-comunicacao-publica>. Acesso em: 20 out. 2023.

Antes de realizar uma discussão conceitual sobre TV universitária, considerou-se necessário demonstrar a ligação entre as políticas públicas para as comunicações no Brasil e o caminho percorrido pelas emissoras ligadas a universidades por um motivo: essa tessitura estimulou tentativas acadêmicas de se formular uma definição para TVU. Os trabalhos de Porcello (2002), Peixoto e Priolli (2004) e Ramalho (2010) são pródigos nesse sentido. Eles tentam conceituar esse tipo de veículo, mapear as condições de atuação no Brasil e relacionar a TV universitária às definições de mídias públicas. Um dos pontos em comum nos três trabalhos é a adoção da Lei do Cabo, de 1995, como marco definidor para a operação das emissoras universitárias.

Porcello (2002) concebe o surgimento das televisões universitárias a partir do advento desse normativo. Segundo a visão do pesquisador, as televisões ligadas a IES que atuavam antes da lei, outorgadas para operar em sinal aberto, devem ser enquadradas apenas como educativas – canais que estariam em crise por terem sido historicamente controlados por governos: “as TVs educativas no Brasil não conseguiram identidade própria porque são marcadas pelas mudanças políticas e ideológicas. A TV universitária deve ser diferente” (Porcello, 2002, p. 44).

Com visão semelhante, Peixoto e Priolli (2004) sustentam que, embora a primeira emissora educativa do Brasil tenha sido uma TV ligada a universidade federal, só é possível falar em televisão universitária a partir da lei do cabo:

As emissoras operadas por IES no campo da radiodifusão (TV aberta, nas freqüências VHF ou UHF), hoje como antes, não oferecem ao público telespectador uma programação segmentada, especificamente universitária, entendida como aquela que revele os personagens, as atividades e os pontos de vista do mundo acadêmico. A vinculação dessas estações com as IES é, sobretudo, administrativa e financeira, até porque, dadas as suas limitações de produção, a maior parte de seu conteúdo vem de fora, “importado” da Rede Pública de Televisão, que tem sua programação baseada nas produções da TV Cultura-SP e da TVE-Rio (Peixoto; Priolli, 2004, p. 4).

Cabe ressaltar que tais perspectivas teóricas foram adotadas em período anterior à criação da Empresa Brasil de Comunicação – e, assim, também à Rede Nacional de Comunicação Pública. Além disso, não havia ainda um contexto fortemente marcado pelas transformações tecnológicas e pelas redes digitais. Por isso, acredita-se, neste trabalho, que é necessário tornar a tensionar a conceituação de TVU frente às novas realidades postas. Mesmo que mais recente, o trabalho de Ramalho (2010), que traz aprofundamentos conceituais, reflete mais os impactos da Lei do Cabo do que o cenário de convergência que começava a se desenhar naquele momento.

A autora apresenta as distinções entre TV universitária e canal universitário. Ela define este último como uma “antena coletiva” (Ramalho, 2010, p. 57), responsável por carregar os sinais e conteúdos produzidos e compartilhados por diferentes instituições de ensino superior de uma mesma localidade – o que, de fato, só foi possível com a vigência da lei 8.977, de 1995. Já a TV universitária, conforme a pesquisadora, deve ser “compreendida como a produtora audiovisual da universidade, que oferece uma programação periódica e constante, independente de sua capacidade de produção inédita (diária, semanal, mensal etc.) ou plataforma de distribuição” (Ramalho, 2010, p. 57).

Mais do que discutir nomenclaturas e categorizações, trata-se, aqui, de relacionar as noções sobre TV universitária, afiançadas por esses autores, com o conceito e os princípios das mídias públicas. Porcello (2002) entende que a condição da TV universitária é de uma emissora quase-pública, “já que o empreendimento é privado, mas o conteúdo editorial aproxima-se das televisões não-comerciais” (Porcello, 2002, p. 9). O autor refere-se, nesse caso, principalmente às TVs cujos mantenedores são instituições de ensino particulares.

Em uma análise mais alargada, ao tratar da condição pública das televisões universitárias, Ramalho (2010) avalia a premência de se adotar uma programação plural, voltada para o cidadão, com perfil inovador e objetivo de se atingir públicos mais vastos. Além disso, a autora coloca a busca por independência como diligência necessária para se alcançar o caráter público:

No caso do segmento universitário, a exemplo de todo o campo público, essa autonomia será sempre relativa, pois está diretamente relacionada à autossustentabilidade orçamentária e a sua localização institucional. A autonomia pode ser obtida com o reconhecimento oficial e real da TV enquanto mídia institucional junto aos órgãos diretivos (conselhos universitários e similares nas instituições não universitárias) e a própria comunidade acadêmica. Com essa ‘metabolização’ nos organismos institucionais, o risco de interrupção de projetos, ou desvio de objetivos de comunicação, torna-se mais difícil (Ramalho, 2010, p. 126).

A independência, como característica das mídias públicas, compõe o rol de princípios traçados internacionalmente, em 2001, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Também fazem parte desse conjunto de pressupostos que devem alicerçar a atuação de rádios e televisões públicas em todo o mundo a universalidade, a diversidade e a diferenciação (Unesco, 2001). Tais requisitos integram o capítulo sobre o arcabouço teórico da presente pesquisa a ser apresentado mais adiante. Entende-se, no entanto, que é necessário detalhá-los brevemente aqui para que se consiga realizar uma análise conceitual mais densa acerca das TVUs.

A universalidade diz respeito tanto à máxima cobertura territorial a ser alcançada pelos veículos como à adoção de linguagens, formatos e conteúdos que não se restrinjam a uma minoria populacional. A diversidade na programação é preconizada pela Unesco (2001) como o atendimento a públicos distintos, com uma gama variada de assuntos e a abordagem de temas negligenciados por outros serviços de mídia. O pressuposto da diferenciação, por sua vez, se baseia na distinção entre o serviço público e os demais veículos (comerciais e estatais) e remete, ainda, à necessidade de implementar inovações e experimentações, criar nichos audiovisuais e novos formatos de programas (Unesco, 2001).

Por fim, para minuciar o princípio da independência, a recomendação da Unesco (2001) faz referência à livre circulação de ideias, opiniões e críticas e assevera que deve ser garantida a autonomia contra pressões políticas e comerciais no sentido de assegurar a credibilidade do serviço e alimentar os outros pressupostos – universalidade, diversidade e diferenciação.

Embora o documento da Unesco fale em radiodifusão (em inglês, *broadcasting*), julga-se, nesta investigação, que tais princípios, hoje, devam caracterizar o Serviço Público de Mídia como um todo. Jakubowicz (2007) propõe a adoção de estratégias para assegurar a viabilidade e o futuro das mídias públicas. Entre elas, está a substituição do termo radiodifusão (na sigla Serviço Público de Radiodifusão) por Mídia – ou por Conteúdos: “Há a necessidade de modernizar o serviço público de mídia e ajustá-lo às novas realidades tecnológicas, mas também, principalmente, responder às mudanças sociais, redefinindo as missões e estendendo a gama de conteúdos produzidos pelo Serviço Público de Mídia” (Jakubowicz, 2007, p. 30, tradução nossa).

Em 2023, pesquisadores da Universidade do Minho, em Portugal, realizaram um trabalho diagnóstico e prospectivo sobre o sistema público daquele país. O estudo resultou na obra “Serviço Público de Média – livro branco”, que traz recomendações para as mídias públicas portuguesas e reafirma a necessidade de integração para enfrentar os novos tempos:

Com a emergência da internet e, de um modo mais geral, da transformação digital, que ultrapassa a mera transposição do analógico para o digital, surgem novos e exponencialmente acrescidos desafios. Para lhes fazer face, é necessário um novo serviço público: o Serviço Público de Média, que herda o essencial das missões, princípios e valores dos serviços públicos de rádio e televisão, mas que que os transcende, reclamando um posicionamento de charneira no atual espaço público, para que este continue a contribuir para sociedades livres, abertas, tolerantes, participadas e democráticas (Lopes *et. al.*, 2023, p. 23).

Partindo dessa perspectiva, a análise que se propõe, aqui, leva em conta a relação dos postulados da Unesco (2001) com uma visão sistêmica: a TV Universitária como parte de um

Serviço Público de Mídia (mesmo que este seja ainda imaturo e esteja em fase de estruturação até hoje no país). Para efetivar essa relação, é necessário tensionar os conceitos de TVU adotados até então e avaliar se ainda é cabível, por exemplo, centrar esforços nas distinções entre radiodifusão educativa e canal universitário via cabo. Parte-se do questionamento: as pesquisas mais recentes acerca do tema realizam tal tensionamento? Na tentativa de chegar a uma resposta, procedeu-se à revisão de literatura para a elaboração do estado da arte, que se apresenta a seguir.

2.3. CONCEITO DE TV UNIVERSITÁRIA NA LITERATURA BRASILEIRA: UMA REVISÃO DE ALCANCE

Para realizar esta investigação, optou-se por elaborar uma revisão sistemática de literatura, do tipo revisão de alcance. De acordo com Codina (2024), essa modalidade de pesquisa bibliográfica é adotada quando se buscam os principais atributos de um grupo de trabalhos, de um conceito ou de uma corrente teórica. Trata-se de um mapeamento qualquantitativo, que tenta apontar como certo objeto é caracterizado em pesquisas acadêmicas e procura identificar eventuais lacunas de pesquisa. Como critérios para uma revisão sistemática de alcance, é necessário ter bases de dados e procedimentos bem definidos, parâmetros de busca transparentes e devidamente justificados e, por fim, dados tabulados, além da síntese narrativa das informações identificadas. Galvão e Ricarte (2019) reforçam que a revisão sistemática adota protocolos específicos de avaliação para a formação do *corpus* de pesquisa e para a análise dos textos.

As buscas para composição do *corpus* foram feitas nos *sites* dos anais dos três principais congressos de Comunicação do Brasil: Intercom (Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação), Compós (Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação) e SBPJor (Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo). Tais repositórios foram escolhidos por agregarem as pesquisas mais recentes da área – por vezes, até com resultados parciais de investigações em andamento.

A procura por trabalhos sobre TV Universitária estendeu-se também pelos conteúdos de revistas científicas brasileiras qualificadas na área de Comunicação. Os periódicos foram selecionados a partir de dois critérios: o foco temático dos trabalhos aceitos e publicados e a classificação no sistema de categorização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na avaliação do quadriênio 2017-2020.

Para atender ao primeiro parâmetro, os periódicos deveriam apresentar, em seu escopo ou política editorial, de maneira expressa, interesse em pesquisas relacionadas ao tema **mídia e políticas de comunicação** e suas subáreas (como comunicação pública e regulação de mídia). Nos casos em que a manifestação não estivesse evidente na descrição institucional, verificou-se se houve publicação de trabalhos relacionados ao assunto nos últimos três anos. Em caso afirmativo, o periódico era listado no rol sob análise aqui.

Quanto à categorização junto à Capes, optou-se por eleger revistas catalogadas nos estratos Qualis A1, A2, A3, A4, B1 ou B2 na avaliação do quadriênio 2017-2020. A primeira lista elaborada para as buscas de artigos continha dez periódicos: *Eptic, Intexto, Compolítica, Intercom, Matrizes, Galáxia, Famecos, Comunicação & Informação, Comunicação & Inovação, Comunicação Midiática*. Observou-se, no entanto, a necessidade de incorporar mais um veículo: a *Revista ABTU*, mantida pela Associação Brasileira de Televisão Universitária. Embora seja conceituado como Qualis B4, o periódico é o único especializado na produção acadêmica sobre TVs universitárias. Dado o nível de adesão ao tema desta pesquisa, considerou-se que os trabalhos ali presentes não poderiam ficar fora deste estudo.

A investigação, então, centrou-se em trabalhos publicados ou depositados entre 2014 e 2023, por se tratar de uma década completa que abrange os governos Dilma, Temer, Bolsonaro e o primeiro ano da gestão Lula. Dessa maneira, pretendeu-se abranger contextos políticos com diferentes orientações e tentar captar o modo como os trabalhos acadêmicos refletiram as mudanças nas políticas públicas de comunicação que afetassem as TVs universitárias ao longo da história, especialmente no período citado. Trata-se, de um recorte temporal que envolve, em sua maior parte, a intensificação de ações de desconfiguração da comunicação pública no país e, posteriormente, alcança iniciativas, ainda que pontuais, para reconstruí-la.

Com o período estipulado, foram selecionados termos descritores para a realização das buscas. A opção metodológica foi por organizar a procura a partir dos enunciadores “televisão universitária”, “TV universitária”, “emissora universitária” e “canal universitário”, além dos seus respectivos plurais. Eles foram aplicados aos títulos e palavras-chaves dos trabalhos.

O próximo passo foi refinar a investigação com novos descritores dentro do escopo de artigos pinçados inicialmente. Assim, foram realizadas buscas, nos resumos e no corpo de cada artigo, utilizando-se os termos “políticas públicas”, “regulação”, “legislação” e “radiodifusão”. No caso da expressão “políticas públicas”, viu-se a necessidade de desmembrar o termo e pesquisar, de forma independente, também a palavra “política”. Tal posicionamento justificou-se a partir dos achados empíricos iniciais: nem sempre a referência a uma política pública vem com a expressão de maneira completa. Ela pode transmutar-se em outros enunciados

igualmente relevantes para a presente pesquisa, como política de comunicação, política de radiodifusão ou política de Estado para as comunicações. Como não seria possível elaborar uma lista taxativa de termos sem correr o risco de deixar expressões pertinentes fora das buscas, optou-se por procurar a palavra “política” também de forma isolada.

No entanto, caso apenas o termo “política” retornasse resultados, o conteúdo era avaliado para verificar se havia relação com a pesquisa aqui delineada ou se os estudos abrangiam questões diferentes, como “política partidária”, “ideologia política” ou “política como exercício do poder”. Trabalhos que se enquadravam nesta segunda situação eram excluídos. As buscas foram realizadas em dois períodos: entre abril e junho de 2023 e de fevereiro a abril de 2024.

Com os textos selecionados, o olhar da pesquisa voltou-se para as análises. A avaliação quantitativa se deu com base na observação dos seguintes aspectos: número de artigos encontrados por repositório; verificação do polo de produção (o que ensejou um exame sobre a prevalência e a recorrência reiterada de autores nos estudos acadêmicos sobre TVU); o tipo de abordagem metodológica usada e as técnicas empregadas nas investigações.

Já a análise qualitativa ocorreu, conforme já explicitado, tendo como fio condutor a busca pelo conceito utilizado sobre TV universitária. Uma vez identificada a definição, verificou-se se a concepção adotada era baseada em teorias acadêmicas sobre radiodifusão pública ou sobre o campo público de televisão e qual o papel atribuído pelos autores à ABTU na formulação das conceituações. Por fim, mais três critérios guiaram o exame qualitativo: a posição defendida no trabalho sobre a relação entre vínculo das TVs com suas mantenedoras e a caracterização como mídia pública; os avanços conceituais verificados relativamente à literatura produzida até a publicação do artigo; e o emprego de aportes teóricos que tratem da importância de políticas públicas do Estado brasileiro para a existência, sobrevivência e expansão das TVs universitárias.

2.3.1. Da heterogeneidade conceitual aos tensionamentos teóricos: a lacuna de pesquisa nas investigações acadêmicas

Cumprido o percurso metodológico, chegou-se a um *corpus* de 25 artigos que corresponderam aos critérios de seleção. É importante ressaltar que tal número representa uma quantidade ínfima diante do total de 17.105 títulos pesquisados. Os três congressos de

Comunicação⁸ concentraram 13.749 trabalhos. Já as 11 revistas acadêmicas selecionadas continham 3.356 estudos⁹. Entre periódicos não especializados no tema TV universitária, apenas a revista *Eptic* trouxe pesquisas sobre o assunto. No que tange aos artigos apresentados em congressos, a SBPJor retornou duas investigações com a temática. As demais publicações foram encontradas nos anais do congresso da Intercom e na Revista ABTU.

Tabela 1- Distribuição de artigos sobre TV Universitária em periódicos e anais de Congressos.

| Periódico / Congresso | Total pesquisado | Total encontrado |
|--------------------------|------------------|------------------|
| Intercom | 10.419 | 11 |
| SBPJor | 1.463 | 2 |
| Compós | 1.867 | 0 |
| Eptic | 371 | 2 |
| Intexto | 458 | 0 |
| Compolítica | 163 | 0 |
| Intercom | 335 | 0 |
| Matrizes | 347 | 0 |
| Galáxia | 443 | 0 |
| Famecos | 463 | 0 |
| Comunicação & Inovação | 237 | 0 |
| Comunicação & Informação | 242 | 0 |
| Comunicação Midiática | 214 | 0 |
| Revista ABTU | 83 | 10 |
| TOTAL GERAL | 17.105 | 25 |

Fonte: Elaboração da autora.

⁸ Nos três congressos de Comunicação, as buscas se restringiram aos Grupos de Trabalho, com a presença nos debates e autoria de artigos de pesquisadores titulados (mestres e doutores). Não houve inclusão de estudos assinados unicamente por estudantes de ensino superior ou profissionais apenas com nível de graduação. Isso porque a compreensão usada nesta investigação é que o critério deveria ser semelhante ao empregado nas revistas científicas, que, em regra, requerem autoria qualificada.

⁹ Importante destacar que as análises propostas aqui levam em consideração a distinção entre os repositórios escolhidos. Anais de congressos diferem consideravelmente de revistas científicas e são, inclusive, caracterizados de modo diverso pela literatura em Ciência da Informação (Botelho; Oliveira, 2015). As publicações em eventos científicos, de modo geral, ocorrem com base em menor rigor metodológico e menos profundidade teórica. São consideradas literatura cinzenta, ou seja, submetidas a controle menos intenso dos pares acadêmicos e menor rigor formal. Entretanto, frequentemente, refletem discussões relevantes e debates atualizados. “Recomenda-se incluir a busca por literatura cinzenta nas revisões sistemáticas. A relevância da informação publicada nesse meio varia entre as áreas, mas não raramente é de grande importância” (Pereira; Galvão, 2014, p. 371). Já os periódicos científicos enquadram-se como literatura branca, ou seja, convencional – seguem normatização bibliográfica mais rígida e têm o conteúdo avaliado por revisão criteriosa (Botelho; Oliveira, 2015). Optou-se, nesta pesquisa, por abordar repositórios tão distintos porque a eventual diferença na quantidade de artigos produzidos sobre TV universitária sob as formas de literatura branca e cinzenta também é relevante para as análises a serem feitas acerca da TVU no campo acadêmico.

Diante de tais achados, considera-se que, apesar de ser um problema posto para os atores envolvidos na radiodifusão pública ligada a IES no Brasil, a revisão de alcance desenvolvida até aqui dá pistas sobre a carência de pesquisas recentes que relacionam as possibilidades de crescimento da TV Universitária à adoção de políticas públicas e às ações do Estado como forma de garantir a sustentabilidade e a existência desses veículos, especialmente em sinal aberto. Além disso, é possível constatar uma concentração das investigações apenas em dois repositórios, sendo um deles especializado no tema – fato que pode levar a prejuízos na difusão de conhecimento acadêmico sobre o veículo de comunicação que a própria academia produz.

Também cabe observar que há aglutinação de estudos em um pequeno grupo de pesquisadores. Dos 25 artigos que trazem a interface entre TV universitária e políticas públicas, mais da metade – 13 deles – é assinada, individualmente ou em parceria com outros investigadores, por quatro autores: Ricardo Oliveira e Kamyla Maia (cada um com quatro trabalhos publicados), Cláudio Magalhães (responsável por três artigos) e Carine Prevedello (autora de dois textos). Há, assim, um acúmulo de trabalhos em polos de produção esparsos, o que reforça a percepção de que a produção científica sobre o objeto TV universitária é rarefeita.

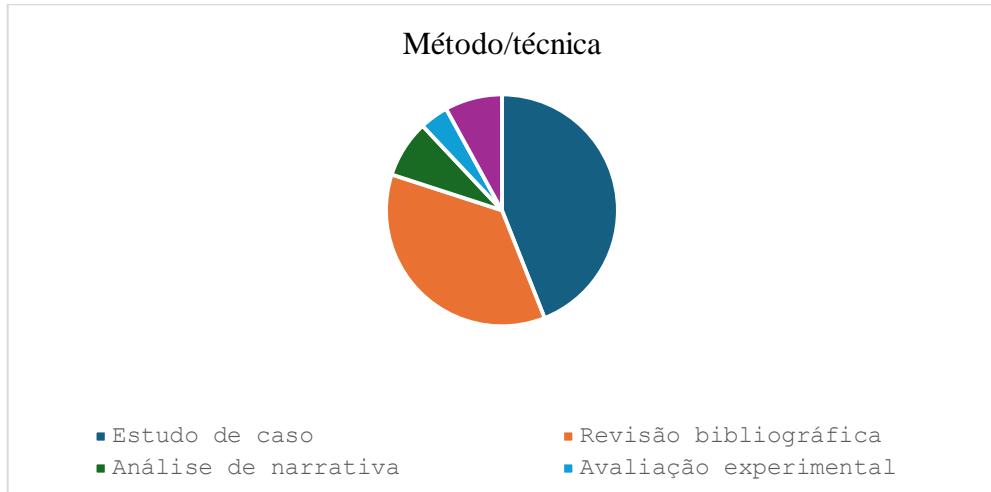
Essa concentração também é revelada quando se verifica a abordagem metodológica usada na maioria das pesquisas: 44% dos textos selecionados enquadram-se como estudos de caso, limitando-se, assim, a avaliar realidades estreitas, com recortes de TVs universitárias específicas no Brasil – o que não permite chegar a generalizações como resultado de cada investigação. São 11 trabalhos que usam tal técnica, além de nove revisões de literatura (sendo dois estados da arte), duas análises de narrativas, uma avaliação experimental e dois mapeamentos quantitativos. O *corpus* analisado também indica maior prevalência de pesquisa empírica (64% do total) sobre os artigos com abordagens predominantemente teóricas (36% dos trabalhos).

Tabela 2 – Natureza da pesquisa.

| Modalidade | Quantidade | Percentual |
|--------------------|------------|------------|
| Empírica | 16 | 64 |
| Teórica | 9 | 36 |
| TOTAL GERAL | 25 | 100 |

Fonte: Elaboração da autora.

Figura 1 – Distribuição dos trabalhos segundo o método.



O levantamento dá pistas, ainda, acerca da falta de tensionamento teórico sobre o conceito de TV universitária. Importa ressaltar um dado nesta direção: 76% dos artigos – o que corresponde a 19 trabalhos – trazem referências à Associação Brasileira de TVs Universitárias, entidade que congrega parte das emissoras ligadas a instituições de ensino superior do País. As alusões feitas nesses textos abordam ao menos um de três aspectos: o papel histórico da ABTU nos debates sobre a constituição do campo público de televisão no Brasil; o conceito de TVU adotado pela associação; ou os levantamentos feitos pela instituição sobre a presença, distribuição e atuação das emissoras ligadas a IES. A definição de TV universitária, consolidada pela ABTU e reproduzida em trabalhos científicos, compôs o diagnóstico setorial apresentado ao I Fórum Nacional de TVs Públicas e estabelece que:

a televisão universitária é aquela produzida no âmbito das IES ou por sua orientação, em qualquer sistema técnico ou em qualquer canal de difusão (VHF, UHF, cabo, satélite, internet, circuito interno, em grade de programação de outras emissoras, educativas ou comerciais), independentemente da natureza de sua propriedade. Uma televisão feita com a participação de estudantes, professores e funcionários; com programação eclética e diversificada, sem restrições ao entretenimento, e que corresponda e respeite o Código de Ética da entidade (Fórum Nacional de TVs Públicas, 2006, p. 61)

Reconhece-se, aqui, a importância da ABTU como agente político no campo da comunicação pública. Verifica-se, no entanto, que o grupo de trabalhos sob análise apresenta forte embasamento associativista – por vezes, até mesmo absorvendo a conceituação adotada pela entidade sem questioná-la.

Em seis trabalhos, entretanto, há tentativas de reformulação das definições sobre TVs universitárias e confrontos entre o conceito prevalente e os pressupostos teóricos que regem os

estudos sobre televisões públicas – o que possibilita a abertura de divergências acadêmicas que podem contribuir para o debate a respeito do tema. Os estudos de Bento (2013), Argollo e Barreto (2017), Prevedello (2017), Maia e Bianco (2020), Oliveira (2020) e Prevedello *et al.* (2023) expõem avaliações críticas sobre a conceituação de TVs Universitárias ou indicam novos critérios para a designação de uma TVU. Como a busca conceitual sobre TVs universitárias e suas relações com as políticas públicas de comunicação são o principal objetivo desta pesquisa, o foco das análises qualitativas apresentadas a seguir recairá sobre os seis artigos mencionados.

Ao avaliar os modelos de gestão de três TVs universitárias da região centro-oeste, Bento (2013) categoriza as funções desse tipo de emissora em educativa, institucional, jornalística e cultural. A função educativa segue o caminho clássico do segmento: transmissão de vídeos instrutivos e de componentes para a educação a distância. Já na vertente institucional, o pesquisador aponta que os canais das instituições de ensino superior buscam levar ao telespectador eventos e produções científicas da universidade. Todavia, não é incomum que, nesse tipo de atuação, a TVU retrate também feitos da administração superior da instituição e de seus gestores (ainda que sem qualquer equivalência com o interesse público), fato que prejudica o desempenho do papel da TV universitária como integrante do campo público de comunicação (Bento, 2013).

O autor considera, ainda, que, nas funções jornalística e cultural, as emissoras universitárias podem se posicionar como uma alternativa às TVs comerciais, seja com um noticiário que atue nas lacunas das televisões privadas, seja por meio de programas que divulguem artistas locais e costumes regionais nem sempre expostos nas mídias privadas. Além de delinear tais funções, o pesquisador traz uma crítica à falta de definição legal para as emissoras vinculadas às IES e à adoção de conceitos excessivamente abrangentes na literatura:

Faz falta saber claramente o que é, como se constrói e para que servem as tvs universitárias. A especificidade local, a originalidade e a criatividade devem sim ser postas a serviço da programação, mas, sem um forte delineamento conceitual, o que vemos são iniciativas isoladas, sem apoio estrutural, sem planejamento e organização administrativa e que, muitas vezes, nem mesmo sabem o motivo da própria existência (Bento, 2013, p. 2).

Ainda com o intuito de delimitar melhor o conceito de TV universitária, Argollo e Barreto (2017), em artigo publicado na Intercom em 2017, propõem um conjunto de características que podem reunir essas emissoras sob um mesmo prisma. Segundo a análise das autoras, identidades possíveis para as televisões universitárias atendem aos seguintes aspectos:

diversidade de plataformas e suportes tecnológicos em que os núcleos audiovisuais veiculam suas produções (o que não difere da proposição da ABTU); busca de autonomia editorial e produtiva em relação às administrações superiores de suas mantenedoras (aspecto que se coaduna com os preceitos da radiodifusão pública); disseminação de conhecimentos; e possibilidade de promover dois tipos de aprendizagem – a colaborativa, referente à formação de estudantes universitários a partir do trabalho em parceria com profissionais, e a informal, propiciada pela difusão de conteúdos acadêmicos à sociedade em geral (Argollo; Barreto, 2017).

A dificuldade de demarcar um conceito para TVs universitárias em trabalhos acadêmicos também está entre as observações feitas por Maia e Bianco (2020). As pesquisadoras atentam para a distinção que parte da literatura sobre o tema faz entre os usos dos termos TV universitária, mais vinculada aos conteúdos transmitidos nos canais pagos de televisão; e TV educativa, expressão da qual teriam se apropriado as emissoras de universidades federais com concessões para operar em sinal aberto (Maia; Bianco, 2020).

Assim como o trabalho de Argollo e Barreto (2017), a pesquisa de Maia e Bianco (2020) indica um conceito que considera como TVs universitárias veículos em diferentes plataformas de distribuição de conteúdos, com produções que tenham a participação da comunidade acadêmica e que sejam ligadas a uma instituição de ensino superior (pública ou particular). O artigo, no entanto, ressalta que as TVUs se aproximam da noção de campo público de televisão, mas apresentam dificuldades pungentes ao não cumprirem plenamente os princípios da radiodifusão pública traçados pela Unesco (universalidade, especificidade, diversidade e independência). Um ponto crítico para a identidade das TVs universitárias e para a qualificação desses veículos como televisões públicas seria o conflito entre público e privado no que diz respeito à vinculação institucional e às entidades mantenedoras desses canais:

As contradições entre o conceitual e a prática são ainda mais sérias quando se trata de incluir as emissoras ligadas a universidades privadas, que estão nos canais de carregamento obrigatório dos pacotes de TV paga, no Campo Público de Televisão no Brasil. Elas estão ligadas às empresas privadas e podem se utilizar de um espaço público para atender aos interesses de seus mantenedores (Maia; Bianco, 2020, p. 12).

Trata-se de problematização que converge com a visão adotada por Prevedello (2017) para as televisões ligadas a IES. Única a adotar a Economia Política da Comunicação¹⁰ no

¹⁰ De acordo com Valente (2009), a Economia Política da Comunicação “marca uma inflexão da tradição da Escola de Frankfurt e do estruturalismo pós-marxista em direção a uma análise da comunicação e da cultura enquanto setores produtivos e agentes da reprodução do sistema capitalista” (p. 8).

universo de artigos aqui selecionados, a pesquisadora concentra seus estudos nas emissoras geridas por entidades de ensino mantidas pelo Estado e as denomina como *TVs universitárias público-estatais*. Isso porque, no entendimento da autora, essas seriam as únicas de fato públicas, já que as instituições privadas buscariam ganhos financeiros. Prevedello ainda classifica a TVU como *periférica*, por causa da “distância das grandes audiências”, e *alternativa*, por ser caracterizada pela “produção experimental, amadora e desvinculada da busca pelo lucro” (Prevedello, 2017, p. 106).

A autoria da pesquisadora aparece, ainda, em outro estudo entre os que estão aqui elencados. Trata-se de artigo publicado seis anos depois do texto citado acima, em parceria com três comunicadores. Nele, Prevedello *et al.* (2023) reforçam a ideia de que, embora a TV universitária se proponha a ser um contraponto à televisão comercial, o êxito nessa tarefa ainda não é totalmente verificável. O trabalho desenvolvido propõe uma atualização de levantamento anterior, realizado em 2013 com televisões ligadas a universidades públicas do interior do país e seus processos de digitalização. Uma das verificações da investigação mostra que “muitos canais e núcleos de produção audiovisual vinculados às IFES¹¹ ainda procuram reproduzir o padrão tecno-estético histórico vinculado à TV comercial” (Prevedello *et. al.*, 2023, p. 3).

Embora não apresente tensionamento teórico tão evidente na conceituação de TVU quanto o encontrado em Prevedello (2017) e Maia e Bianco (2020), outro artigo merece destaque. A investigação de Oliveira (2020) trouxe, como um dos resultados, o levantamento mais recente apresentado pela ABTU acerca das TVs ligadas a instituições de ensino superior no país, com detalhes sobre quantidade, distribuição e canais de transmissão utilizados por esses veículos.

No quesito conceitual, o pesquisador renova as definições da entidade para enquadrar as emissoras como televisões universitárias ao enumerar seis características para a categorização: “a) autointitulação e identidade própria; b) produção regular; c) ênfase em ensino, pesquisa e extensão; d) caráter formador; e) linguagem televisiva; f) vinculada a uma IES (pública ou privada)” (Oliveira, 2020, p. 27). Vê-se que, em tal conceituação, não se problematiza a vinculação a mantenedores fora da esfera estatal. Em artigo posterior, datado de 2021 e presente no *corpus* do presente trabalho, o autor ressalta o próprio posicionamento, num dissenso conceitual com as vertentes já demonstradas em trabalhos aqui:

Hoje, há diversas TVUs ligadas a IES privadas. Esses veículos dividem espaço nos canais universitários, no canal aberto ou estão presentes apenas na internet, como

¹¹ A sigla IFES é usada pelos pesquisadores para abreviar o termo Instituições Federais de Ensino Superior.

WebTVUs. São TVUs comprometidas com os objetivos da mantenedora, mas nem por isso comerciais, pois não visam ao lucro ou à liderança em audiência (Oliveira, 2021, p. 29).

Dessa maneira, a carência de estudos sobre TV Universitária e a concentração de pesquisas em poucos polos de investigação soma-se à heterogeneidade de conceituações e à necessidade de consolidação de uma definição sobre TVU no campo acadêmico, para além do aspecto associativista. Ao se tratar da interface entre os temas políticas públicas e televisão universitária, esse cenário torna-se ainda mais caracterizado pela escassez.

2.3.2. TV Universitária e a abordagem sobre políticas públicas

Na análise dos textos para esta revisão de literatura, verificou-se que apenas seis dos 25 trabalhos avaliados – portanto, menos de um quarto do corpus formado – trazem, de forma central, uma abordagem sobre políticas de comunicação. Os trabalhos de Bento (2013), Thomaz (2015), Prevedello (2017), Oliveira (2017), Dias (2018) e Prevedello *et al.* (2023) versam sobre ações – ou inações – do Estado no sentido de intervir no campo da radiodifusão pública, abarcando TVs universitárias, e apontam consequências das intervenções para o problema posto.

No restante das investigações, 11 retratam políticas públicas apenas de modo contextual, com o objetivo de mostrar em qual realidade se inserem as TVs universitárias. O objeto central desses trabalhos escapa ao campo da política pública de modo que eles apenas traçam, de maneira lateral, a linha histórica sobre o surgimento e expansão das TVUs, com destaque para a política de concessões educativas no fim da década de 1960 (ainda que de forma desorganizada, sem um planejamento específico) e para a adoção da Lei do Cabo, em 1995, que possibilitou a expansão dos canais universitários pelo Brasil. Nas oito pesquisas remanescentes, não há sequer menção histórica às ações vindas do Estado com impacto sobre o segmento.

Tabela 3 – Abordagem sobre o tema “políticas públicas”.

| Tipo de abordagem | Quantidade | Percentual |
|--------------------|------------|------------|
| Central | 6 | 24 |
| Contextual | 11 | 44 |
| Nenhuma menção | 8 | 32 |
| TOTAL GERAL | 25 | 100 |

Fonte: Elaboração da autora

Entre os trabalhos que mais se debruçam sobre a relação entre TV universitária e políticas públicas, Thomaz (2015) e Prevedello (2017) discorrem sobre a legislação, os debates políticos acerca da radiodifusão pública no Brasil e as ações regulatórias no âmbito da TV por assinatura, que abarcaram as televisões universitárias. Mesmo sem referências a teorias e conceituações ligadas ao campo das políticas públicas, o primeiro autor parte de uma revisão narrativa para mostrar como a televisão pública aqui nasceu atrelada a uma emissora de universidade. E conclui que a tentativa de se instituir um modelo de TV pública no País se descolou das possíveis contribuições que as televisões universitárias deram no passado e ainda podem dar. Prevedello (2017), por sua vez, aproveita uma efeméride – os 50 anos das TVs universitárias brasileiras – para evidenciar a permanência de um problema histórico:

[...] é preciso reconhecer que o caráter público dos canais universitários, assim como das TVs públicas em geral, tem de ser problematizado, por estar marcado por uma série de conflitos já característicos da conformação do campo da Comunicação no Brasil: a presença de negociações políticas escusas e a prevalência do interesse comercial em detrimento do compromisso com um serviço público (Prevedello, 2017, p. 112).

Já os trabalhos de Oliveira (2017) e Prevedello *et al.* (2023) focam em uma política específica: a digitalização das TVs públicas no país. Oliveira (2017) analisa o decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre e critica o regramento por não assegurar espaço de sobrevivência e condições de crescimento a agentes com menor poder econômico – caso das TVs universitárias: “vários desafios se impõem às TVUs públicas, dentre os quais o estabelecimento de políticas públicas de comunicação que incluam a garantia de financiamento e a produção de conteúdos de qualidade para dialogar de forma efetiva com a sociedade” (Oliveira, 2017, p. 8).

O mapeamento quantitativo feito por Prevedello *et al.* (2023) procurou verificar, entre outros aspectos, os modos de transmissão das TVs ligadas a universidades públicas brasileiras situadas fora das capitais. Em comparação com levantamento feito em 2013, chegou à conclusão de que o principal meio de transmissão desses núcleos audiovisuais deixou de ser a TV aberta ou a televisão por assinatura. Eles assumiram, majoritariamente, a divulgação de suas produções via mídias sociais digitais, o que, para os autores, tem relação direta com a ineficácia das políticas públicas para o setor:

A forte presença das TVs Universitárias nas redes sociais e novas plataformas de distribuição demonstra que, embora a Lei da TV a cabo tenha tido impacto positivo para o campo, ainda existem entraves na concessão de canais para instituições de ensino superior – como burocracia, falta de investimento e estrutura relacionados aos

atores envolvidos neste processo, principalmente nas instituições públicas (Prevedello *et al.*, 2023, p. 13).

As consequências da escassez de políticas públicas também são apontadas no trabalho de Bento (2013). Como citado anteriormente, a análise do pesquisador recai sobre os modelos de gestão das emissoras ligadas a IES. Ele constata que há desenhos múltiplos, sem uma acepção clara sobre a melhor forma de gerir uma TVU. E indica, como uma das causas, as barreiras para a obtenção de outorgas junto ao governo federal e a ausência de apoio de instâncias dos Ministérios da Educação e das Comunicações na política de concessões.

Dos textos selecionados, o trabalho que mais encara a desconfiguração da comunicação pública no Brasil, especialmente na última década, é o estudo de Dias (2018). Ainda que traga um recorte regional, com o detalhamento da extinção da Fundação Piratini, no Rio Grande do Sul (até então, responsável pela TV educativa do estado), o autor relaciona o desmantelamento das estruturas locais de radiodifusão pública ao contexto nacional de oposição à principal figura de um possível sistema público de mídia – a EBC, que teve sua conformação fortemente alterada pelo governo Temer. Para o autor, o ambiente político-normativo brasileiro historicamente se contrapôs à comunicação não comercial:

Com tantas televisões universitárias-educativas disponíveis, uma questão que se põe à mesa é: por que ainda não há um pool, uma efetiva rede, não de transmissão, mas de troca de ideias, experiências e, claro, produções? O primeiro entrave talvez continue sendo o das configurações, problemas que acompanham as emissoras há décadas e que ainda passam por indefinições legais (Dias, 2018, p. 10).

Por fim, embora não esteja entre os trabalhos que tenham como cerne a abordagem sobre políticas públicas, cabe destacar a investigação de Maia e Bianco (2020) no que diz respeito ao contexto traçado. Tal estudo é o único entre os 25 selecionados nesta revisão de literatura que menciona a Rede Nacional de Comunicação Pública, capitaneada pela EBC e formada por emissoras educativas e universitárias, como uma possibilidade de se concretizar a busca pela construção de um sistema público de radiodifusão no Brasil nos últimos anos. Mesmo sem aprofundar a questão, as autoras mostram o impacto das mudanças no cenário político brasileiro sobre a cadeia de transmissão: “Durante seis anos, essa rede incentivou a produção de conteúdo local por meio de contratos de prestação de serviços com as afiliadas, o qual foi extinto com a chegada de Michel Temer ao poder” (Maia; Bianco, 2020, p. 7).

Diante das análises expostas, observa-se que o panorama traçado pelas pesquisas no que tange à relação entre TVs Universitárias e políticas públicas ainda demonstra uma postura excessivamente parcimoniosa da produção acadêmica frente às possibilidades de atuação do

Estado para a radiodifusão ligada a instituições de ensino superior. Ainda se explora pouco o tema e, quando ele é abordado, não há uma avaliação frente às teorias que tratam do assunto – seja do ponto de vista da conceituação de uma política pública de comunicação, seja no sentido de destrinchar seu ciclo de formação para encontrar os gargalos que impedem a efetiva expansão do setor.

2.3.3. TV Universitária: possibilidades de avanço conceitual

A falta de uma definição legal para a TV universitária não necessariamente é impeditiva para a elaboração de um conceito acadêmico. Os trabalhos selecionados para esta revisão de literatura, no entanto, mostram que divergências teóricas ainda se sobrepõem a uma formulação mais amarrada sobre o que é a TVU e qual o grau de adesão dela aos preceitos que guiam as mídias públicas (dependentes que são da adoção de políticas públicas para as comunicações). No plano hipotético, esse fato pode ser reflexo da realidade vivida no Brasil por todo o sistema público de comunicação, tido como menos relevante que o comercial pela sociedade brasileira (Esch; Bianco, 2016). Os obstáculos conceituais não são uma exclusividade do país. Trata-se de uma dificuldade que se impõe também em outras localidades da América Latina (Esch; Bianco; Moreira, 2013).

Embora não haja uma definição prontamente consolidada, é possível enxergar caminhos que possam contribuir para a conceituação no campo das TVs universitárias. Primeiramente, deve-se destacar que enunciar uma formulação estanque, que aparta esses veículos das demais mídias públicas, não parece ser uma concepção que se coaduna com a visão mais atualizada, citada anteriormente neste capítulo, sobre Serviço Público de Mídia – especialmente em um contexto em que se tenta articular emissoras e canais públicos em rede no Brasil (possibilidade aberta com a Rede Nacional de Comunicação Pública, coordenada pela EBC).

Além disso, tendo em consideração os pressupostos traçados pela Unesco (2001), balizar o conceito de TVU a partir da busca por universalidade, independência, diferenciação e diversidade pode ser uma inflexão plausível. Institucionalmente, trata-se de uma mídia ligada à universidade, mas que, se pautada pela busca da universalidade, não se limita aos muros da instituição – seja em termos de programação ou produção. Entendem-se as restrições de alcance de sinal, mas a atuação em rede pode ser um norte na persecução desse princípio.

No que diz respeito à diferenciação e à diversidade, a TV Universitária encontra cenário prolífico para elaborar conteúdos eminentemente calcados na ciência (mais do que qualquer outro veículo público), pois está dentro de um dos principais centros de produção de

conhecimentos – as Instituições de Ensino Superior –, o que também abre espaço para a experimentação, a criatividade e a elaboração de novos formatos. O cumprimento de tais princípios, no entanto, pode esbarrar em um obstáculo relacionado a outro pressuposto da comunicação pública: a independência.

É que a TVU é um agente híbrido, ou seja, flutua entre a posição de integrante do Serviço Público de Mídia e o posto de membro da estrutura ligada à comunicação organizacional de sua instituição mantenedora. Assim, se, por um lado, persegue o interesse público como principal elemento condutor de sua atuação; por outro, é orçamentária e institucionalmente submetida à entidade que a mantém – fato que pode comprometer o cumprimento da autonomia esperada, especialmente se ligada a uma instituição particular. Trata-se de uma condição agravada pela falta de políticas públicas que sustentem as televisões universitárias e permitam sua operação com base nos pressupostos das mídias públicas.

Esse hibridismo conceitual está no cerne da presente pesquisa, já que, conforme será apresentada no próximo capítulo, a problematização aqui inscrita recai tanto sobre as dinâmicas comunicativas internas (referentes à interface negocial entre TV Universitária e gestão superior das Instituições de Ensino) como também sobre a articulação para o cumprimento de pressupostos da comunicação pública e diretrizes externas à Universidade (dadas, entre outros instrumentos, pela lei que instituiu a EBC e, no plano internacional, pela Unesco). Para investigar tais aspectos, entende-se aqui que é necessário, antes, expor o contexto – ou ainda, o *locus* de observação – a partir do qual as disputas, acordos e práticas envoltas nessas televisões se colocam: a RNCP/TV. É o que será feito na seção 3 deste trabalho.

3. AS TVs UNIVERSITÁRIAS NA REDE NACIONAL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A opção metodológica adotada aqui para formular o problema deste estudo foi por abordar a TV Universitária pelo polo da política pública – fato que se justifica pela lacuna de pesquisa demonstrada no capítulo anterior. Para tanto, foi necessário enfrentar um questionamento: sobre quais TVUs a presente investigação deve recair, já que elas compõem um universo variado de emissoras (ligadas a mantenedoras de origens também distintas)? A escolha foi feita a partir da história das ações do Estado brasileiro para as comunicações. Como a política mais recente – e ainda em andamento – para a radiodifusão pública no Brasil centrou-se na expansão da Rede Nacional de Comunicação Pública, coordenada pela EBC, este pareceu ser o *locus* de observação mais oportuno para alavancar o estudo. A RNCP/TV não é o objeto em si da presente pesquisa, mas o ponto a partir do qual foram selecionadas as TVs Universitárias que são o âmago desta investigação.

A seção 3 da presente dissertação versa, assim, sobre a descrição histórica, o detalhamento normativo e a explanação do contexto sócio-político da RNCP/TV desde o início de sua implementação, em 2010. Além disso, busca-se, aqui, fazer um recorte das TVs Universitárias que serão abordadas neste *locus*, nomeá-las e descrever de que modo a atuação delas será problematizada frente aos princípios que regem um Sistema Público de Mídia.

3.1. REDE NACIONAL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA/TELEVISÃO: SURGIMENTO E ESTATUTOS

Após a criação da EBC pela Lei n.º 11.562/2008 (Brasil, 2008), que instituiu as bases para a estruturação da Rede Nacional de Comunicação Pública, a Empresa procedeu à normatização interna da cadeia de TVs. Em 29 de junho de 2009, regulamentou a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão por meio da Norma NOR n.º 603/2009, aprovada pelo Conselho de Administração da EBC (Empresa Brasil de Comunicação, 2009). Já em seu primeiro artigo, o instrumento infralegal se coloca como “elemento estratégico do processo de organização do sistema público de comunicação” dado pela Lei n.º 11.652, de 2008 (Brasil, 2008). A Norma NOR n.º 603/2009 trazia, ainda, obrigações em uma via de mão dupla na implementação da Rede: a EBC se comprometia a investir em capacitação profissional e infraestrutura técnica para a produção de conteúdos nas emissoras parceiras enquanto estas deveriam:

[...] empenhar-se na migração para um modelo de gestão pública a fim de desencadear processos próprios de discussão junto aos respectivos mantenedores, com o objetivo de ajustar seu modelo institucional àquele esboçado na Carta de Brasília, resultante do I Fórum Nacional de TVs Públicas. (Empresa Brasil de Comunicação, 2009, p. 4).

A referência que a norma regulamentadora da Rede faz ao I Fórum de TVs Públicas, realizado em 2007 pelo Ministério da Cultura, não foi à toa: tanto o documento preparatório para o evento como a carta final do encontro sintetizaram as finalidades das televisões educativas, universitárias, legislativas e comunitárias e propuseram os moldes de atuação para uma TV Pública autônoma e democrática – tais como o estímulo à consciência crítica dos cidadãos, a promoção da cidadania e a independência em relação a governos e ao mercado (Fórum Nacional de TVs Públicas, 2006).

Se ainda restava dúvida aos participantes da RNCP/TV quanto à necessidade de se adaptar às disposições de uma comunicação eminentemente baseada no interesse da coletividade, o artigo 10 da Norma NOR n.º 603/2009 procurou dirimir indagações com uma afirmação categórica: um dos objetivos da participação na Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão era o “enquadramento institucional como uma televisão pública” (Empresa Brasil de Comunicação, 2009, p. 4). O regramento ainda estipulou que a participação social deveria ser efetivada por meio de um Conselho Curador ou instância semelhante nas emissoras associadas, com instalação executada segundo cronograma que deveria ser debatido com a EBC.

Em entrevista para esta pesquisa por meio de plataforma de vídeo *on-line* em setembro de 2023, o primeiro Superintendente de Rede da EBC, Marco Antônio Coelho, que atuou na empresa entre 2008 e 2016 e trabalhou nas bases para o lançamento da cadeia pública de televisão, relatou que a RNCP foi concebida a partir do princípio da horizontalização da grade de programação. A intenção era opor-se ao modo vertical segundo o qual as redes comerciais de televisão operavam – modelo em que predomina, durante a maior parte do tempo de transmissão, a imposição dos conteúdos produzidos pela emissora denominada “cabeça-de-rede”¹², restando poucas faixas horárias à programação regional (Coelho, 2023)¹³.

¹² Na definição de Lopes (2015), “cabeça-de-rede ou emissora líder designa a emissora que lidera uma rede de emissoras de rádio ou televisão que atuam em sintonia. Geralmente, dita a linha editorial e a política comercial a serem seguidas pelas estações afiliadas, que acabam atuando como extensão da cabeça-de- rede” (p. 14).

¹³ Entrevista concedida por meio da plataforma Google Meet, em 19 set. 2023. A íntegra foi gravada em áudio para uso nesta investigação, com autorização do entrevistado.

A lógica que nós implementamos era uma lógica de respeito à produção local. A gente foi para uma lógica de horizontalização. A EBC entrava só com quatro horas de programação e as associadas iam com outras quatro horas na programação nacional. Então, eram oito horas nacionais de programação em rede, sendo quatro delas dadas pela TV Brasil e outras quatro horas produzidas pelos parceiros. (...) Essas outras quatro horas tinham uma cara de Brasil. Foi através dessa lógica que a gente conseguiu unir todo mundo. (Coelho, 2023)

Com o arcabouço normativo positivado e os objetivos firmados, a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão começou a operar em 2010, mediante transmissão simultânea realizada pelos “veículos da EBC, sete emissoras universitárias e 15 emissoras públicas estaduais”, conforme consta no site institucional da Empresa Brasil de Comunicação¹⁴. Dessa maneira, verifica-se que TVs Universitárias fazem parte da composição da RNCP/TV desde o início de seu funcionamento. A própria EBC, após solicitação por e-mail à Ouvidoria da Empresa, encaminhou, em 25 de setembro de 2023, para a elaboração desta pesquisa, um documento com a lista das televisões universitárias que participaram do começo da rede. Elas seguem elencadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Emissoras de TV ligadas a Universidades Federais no início da RNCP/TV.

| Emissora | Instituição mantenedora |
|------------|---|
| TV UFPE | Universidade Federal de Pernambuco |
| TV UFMT | Universidade Federal de Mato Grosso |
| TV UFPB | Universidade Federal da Paraíba |
| TV UFRN | Universidade Federal do Rio Grande do Norte |
| TV UFRR | Universidade Federal de Roraima |
| TV FESC | Fundação Educativa Universidade Federal de São Carlos |
| TV UNITINS | Fundação Universidade de Tocantins |

Fonte: Elaboração da autora, com informações da EBC.

Ao analisar o processo de construção da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão, Lopes (2015) já constatava, cinco anos após o início da RNCP, que havia dificuldades para a ocupação das faixas de programação reservadas às emissoras associadas. Em sua pesquisa de doutorado, aponta que nem sempre as produções das afiliadas eram suficientes para preencher as horas da grade nacional destinadas a elas. “Não é novidade a falta de recursos dos canais educativos, mas, se a intenção é formar uma cadeia de transmissão que se mantenha distanciada do formato da verticalidade característico da estrutura em rede, algo

¹⁴ Informação presente na descrição institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão – RNCP/TV, disponível em: <https://www.ebc.com.br/veiculos/rncp>. Consulta realizada em 6 set. 2023.

precisa ser pensado urgentemente para alterar a situação” (Lopes, 2015, p. 118). A pesquisadora ainda ressalta outro fator agravante: a norma que regulamentou a RNCP/TV só determinava quantidade de tempo máxima para a veiculação de conteúdos próprios das afiliadas – sem estipular número mínimo de horas –, o que, em situações mais críticas, poderia resultar em mera retransmissão da programação nacional da TV Brasil e esvaziaria a proposta de retratar, na tela da televisão pública, a diversidade do país (Lopes, 2015).

Ainda de acordo com a investigação citada, a estrutura da rede pública de televisão liderada pela EBC contava com 21 geradoras em 2015. Eram emissoras ligadas aos governos de estados brasileiros e a Universidades públicas federais, nomeadas pela autora, respectivamente, como educativas estaduais e educativas universitárias. A caracterização dada a este último conjunto de entidades interessa particularmente à pesquisa que aqui se desenvolve: as educativas universitárias, na definição da autora, são televisões tanto diretamente submetidas à estrutura organizacional das Universidades quanto aquelas mantidas por fundações de direito privado (nesse caso, externas à Instituição de Ensino Superior pública), mas com estreitos laços institucionais com a estrutura e os objetivos públicos. As Universidades federais que, à época, faziam parte da RNCP/TV ficavam nos estados de Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Roraima e Santa Catarina. A emissora de Tocantins apresentava vínculo tanto com a Instituição de Ensino Superior quanto com o governo estadual (Lopes, 2015). Apenas a região Sudeste não tinha representantes na RNCP/TV ligadas a Universidades federais.

Embora fujam do escopo da presente pesquisa, é importante destacar que o mapeamento de Lopes (2015) trouxe, ainda, outras 13 emissoras que integravam a Rede e que compunham um grupo cujos mantenedores tinham vinculações díspares: eram educativas com dirigentes que apresentavam filiações partidárias, estações municipais, empresariais, universitárias privadas, sindicais e até uma TV com orientação religiosa. Essa formação da RNCP/TV já suscitava, naquele momento, críticas à Rede:

A situação serve para ilustrar que a afiliação tem sido feita sem a observação dos critérios que regem a própria EBC. Ao associar-se a essas emissoras, a TV Brasil está sendo conivente com o uso indevido das concessões, bem como contribuindo para a manutenção do quadro caótico das TVs Educativas, além de, em meu entender, aumentar a desconfiança social diante do serviço público de comunicação (Lopes, 2015, p. 133).

Guerreiro (2016) também estudou o processo de estruturação e expansão da rede. Acerca da heterogeneidade na formação da RNCP/TV, a pesquisa mostrou que a orientação da EBC

era distinta em relação ao tipo de geradora que se afiliava à Rede. Na época da pesquisa, Guerreiro (2016) relatava que, no que tange à emissoras universitárias federais, a Empresa oferecia apoio técnico e jurídico. Já quanto às demais educativas, a cabeça-de-rede não atuava de forma interveniente – nem no suporte legal nem nas questões operacionais.

No período de realização da investigação de Guerreiro (2016), a Rede era regulamentada por um regramento posterior à Norma NOR n.º 603/2009. Estava em vigor a Norma NOR n.º 401, aprovada em 2015. Tal instrumento manteve a acepção anterior no que diz respeito aos objetivos da cadeia de televisões públicas: atender ao interesse público e colaborar com a formação crítica dos cidadãos e a participação democrática (Guerreiro, 2016). A autora relata que o normativo da época avançava nas determinações que se referiam à participação de integrantes da sociedade nas TVs e instituía a necessidade do funcionamento de uma ouvidoria nas emissoras integrantes da Rede, além do Conselho Curador. “Em compensação, a redação desse texto é mais branda do que a redação das normas anteriores, as quais exigiam a criação de um cronograma para instalação de órgãos de participação social, o que não está previsto agora” (Guerreiro, 2016, p. 56).

Embora a norma direcionasse a Rede para o cumprimento de princípios da radiodifusão pública, a prática evidenciava turbulências. Ao realizar entrevistas com integrantes da RNCP/TV (tanto gestores da EBC como diretores das TVs educativas associadas), Guerreiro (2016) apontou divergências internas, pontos fracos e aspectos positivos para a manutenção e crescimento da Rede Nacional de Comunicação Pública de Televisão. Um dos itens enumerados como entraves à atuação da cadeia pública de transmissão televisiva foram as perturbações políticas nos governos federal e estaduais, que acabavam por se refletir no relacionamento e nas diretrizes dadas pela Empresa Brasil de Comunicação às emissoras integrantes da Rede.

Uma das dificuldades da empresa e dos parceiros é a mudança frequente de gestores. Em 2015, especialmente, com as turbulências políticas no governo e as reformas administrativas feitas, essa relação entre a EBC e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), em relação à troca de cargos ficou muito evidente, primeiro com a ida do ex-presidente da empresa, Nelson Breve, para a Secretaria; depois, com a vinda de diretores e cargos de confiança da Secom para a EBC. Os episódios foram definidos, em vários fóruns de debates internos e da sociedade civil, como um movimento de “porta giratória” entre esses dois entes, o que contribuiu também para confundir ainda mais essa relação estatal e pública, tanto na esfera federal, quanto na estadual, no caso das parceiras (Guerreiro, 2016, p. 141-142).

Desde então, até setembro de 2024, não houve a estruturação de uma política ou ao menos a elaboração de um manual de procedimentos, com força impositiva, que evitasse interferências governamentais ou permitisse que a EBC e as emissoras parceiras barrassem

pressões no sentido de desviar a missão institucional da Rede quanto ao cumprimento dos princípios da radiodifusão pública previstos em lei. O início da implantação de um Sistema Nacional de Participação Social, citado anteriormente neste trabalho, embora tenha sido prolatado pela Empresa Brasil de Comunicação, ainda não tem ações práticas capazes de serem mensuradas como motor do exercício da comunicação pública. Conforme já se detalhou, o cenário que se desenhou entre 2016 e 2022 foi ainda menos favorável à comunicação pública. Em tal período, o regramento da RNCP/TV passou por alterações que dão pistas em direção a um caminho de maior desregulamentação.

A partir de 2021, a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão passou a ser regida por novo estatuto. Trata-se da Norma NOR n.º 401/2021 (Empresa Brasil de Comunicação, 2021). Esse instrumento manteve as disposições anteriores no que tange à necessidade de pautar os veículos de radiodifusão pelo interesse público, mas trouxe alterações em pontos que interferem diretamente na atuação dos canais que fazem parte da Rede. Uma dessas mudanças diz respeito à programação das emissoras associadas.

Desde o início da normatização da RNCP/TV, em 2009, os membros da Rede são classificados de acordo com a quantidade de horas diárias de transmissão simultânea com a TV Brasil. Foram três as modalidades de participação previstas: emissora associada (com obrigatoriedade mínima de 10h30 de programação sincrônica), entidade parceira (entre 10h30 e 7 horas de transmissão simultânea com a TV Brasil) e canal colaborador (limite mínimo de 3 horas de programas veiculados concomitantemente). Os períodos de simultaneidade mantiveram-se na Norma NOR n.º 401/2021, mas houve uma alteração para as emissoras associadas: antes, era mandatória a veiculação de 2h30 de programação infantil durante as transmissões simultâneas da Rede. Com este último regramento, os programas destinados a crianças deixaram de ser obrigatórios e a imposição passou a ser de transmissão de faixas indicadas pela EBC – não necessariamente com conteúdo infantil (Empresa Brasil de Comunicação, 2021).

Outra alteração merece destaque: a Norma NOR n.º 401/2021 deixa de estipular a necessidade de implementação de instâncias de participação social como setores a serem instituídos nas emissoras que formam a Rede Nacional de Comunicação Pública. Não se mencionam nem a instalação de uma Ouvidoria nem o funcionamento de Conselho Curador (Empresa Brasil de Comunicação, 2021). Desse modo, os avanços anteriores quanto à colaboração da sociedade junto às TVs foram revogados naquele momento, o que indicava um possível afastamento das medidas que poderiam permitir maior envolvimento das comunidades e audiências na produção de conteúdos e na avaliação crítica do Sistema Público brasileiro.

Tal mudança ocorreu ainda no governo Jair Bolsonaro – conforme já se explanou aqui, ele e seu antecessor, Michel Temer, eram reconhecidamente pouco amigáveis às práticas e princípios da Comunicação Pública. Dessa forma, a revogação da previsão normativa que instituía a existência de conselhos de participação social não só na EBC, mas em todas as emissoras da RNCP/TV, se coadunava com as medidas qualitativas adotadas pelos dois últimos governos em relação à comunicação pública no Brasil. No governo Lula, ao menos até setembro de 2024, a norma NOR n.º 401/2021 permanecia como principal diretriz regulamentadora da rede de televisão. No entanto, as menções à contribuição, crítica e envolvimento da sociedade na RNCP/TV foram ampliadas na nova gestão (Empresa Brasil de Comunicação, 2024b).

A Portaria-Presidente n.º 461/2024, que instituiu o Comitê de Participação Social, Diversidade e Inclusão (CPADI), faz referência à possibilidade de criação de órgãos de participação social nas emissoras da Rede Nacional e afirma que, quando estabelecidos, eles farão parte do Sistema Nacional que tratará desse pressuposto na Comunicação Pública brasileira. Entre as competências do CPADI, está a atribuição de “apoiar a estruturação das instâncias de participação social nas emissoras que compõem a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), bem como a articulação entre elas, nos termos da legislação” (Empresa Brasil de Comunicação, 2024b, p. 2). Pela portaria, os membros da Rede são, inclusive, integrantes compulsórios do Comitê – cinco integrantes da RNCP devem ser indicados para compor o colegiado, “sendo um de cada região geográfica do país” (Empresa Brasil de Comunicação, 2024b, p. 2). Como já explicitado, a efetivação dessas medidas, todavia, ainda não é mensurável dada a exiguidade no decurso de tempo entre a publicação do instrumento normativo e a conclusão desta pesquisa.

Neste ponto, é preciso evidenciar uma questão: não obstante sejam qualitativamente diferentes de governos afinados com os propósitos da radiodifusão pública, mesmo as gestões Temer e Bolsonaro não desmobilizaram a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão. Em termos numéricos, ela conseguiu prosseguir – quanto haja críticas e indagações referentes ao caráter público das emissoras que se associaram¹⁵.

¹⁵ Texto publicado em 23 de agosto de 2022 no site da Ouvidoria Cidadã da EBC, observatório formado por representantes da sociedade civil para avaliar o Sistema Público de Radiodifusão no país, noticia que a emissora privada RBI TV e suas retransmissoras assinaram contrato de afiliação com a Empresa Brasil de Comunicação. Diz a nota: “A notícia causou bastante estranhamento, pois, ao conferirmos a programação da RBI TV, notamos que sua programação própria é inteiramente formada por programas de comercialização de produtos, como medicamentos e joias. E quase a totalidade dos outros horários é vendida para religiões de orientação evangélica, que transmitem cultos e programas de conversas”. Disponível em: <https://ouvidoriacidadaebc.org/ebc-traz-emissora-comercial-para-a-rede-nacional-de-comunicacao-publica-so-para-inflar-os-numeros-ou-tem-mais-coisa-ai/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

Em setembro de 2023, por meio de e-mail enviado como resposta a questionamento feito à Ouvidoria da EBC para esta pesquisa, a Empresa informou que a RNCP contava com 68 emissoras de televisão. Desse total, 14 estavam ligadas a Universidades públicas federais – ou seja, o dobro da quantidade com a qual a Rede Nacional de Comunicação Pública começou a operar em 2010. Este marco temporal é importante para a presente investigação porque representa o momento imediatamente anterior à expansão da RNCP. O propósito deste estudo é trabalhar com as TVs já implementadas na Rede. Por isso, as emissoras que ingressaram na cadeia pública de televisão após o anúncio do redirecionamento da RNCP/TV entram aqui como elementos contextuais, mas não constituem parte do objeto de pesquisa a ser delimitado adiante. O Quadro 2 mostra a lista de TVs Universitárias, vinculadas a IES federais, que integravam a rede em setembro de 2023.

Quadro 2 – TVs ligadas a Universidades Federais que integram a RNCP/TV até setembro de 2023.

| Emissora | Mantenedora |
|---|--|
| TVU Recife | Universidade Federal de Pernambuco |
| TV Universidade | Universidade Federal de Mato Grosso |
| TVU Paraíba | Universidade Federal da Paraíba |
| TV Universitária do Rio Grande do Norte | Universidade Federal do Rio Grande do Norte |
| TV UFRR | Universidade Federal de Roraima |
| UFT TV | Universidade Federal de Tocantins |
| TV Unir | Universidade Federal de Rondônia |
| TV Unifap | Universidade Federal do Amapá |
| TV UFAC | Universidade Federal do Acre |
| TV UFAL | Universidade Federal de Alagoas |
| TV UFS | Universidade Federal de Sergipe |
| TV UFG | Fundação RTVE (fundação de direito privado ligada à Universidade Federal de Goiás) |
| TV Universitária do Mato Grosso do Sul | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul |
| TV Universitária de Santa Catarina | Universidade Federal de Santa Catarina |

Fonte: elaboração da autora, com informações da EBC.

Ainda que o número de TVs ligadas a Universidades públicas federais tenha dobrado até aquele momento desde o início da implementação da RNCP, elas ainda representavam minoria frente ao universo de emissoras que integravam a cadeia de transmissão televisiva

(20,5% do total). Apesar disso, o então gerente executivo de Rede da EBC, Vancarlos Alves¹⁶, em entrevista concedida via plataforma de vídeo on-line afirmou que as emissoras ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior eram “grandes parceiras” na RNCP/TV. De acordo com Alves (2023), parte das televisões universitárias contou com o apoio técnico e a cessão de equipamentos da Empresa Brasil de Comunicação para iniciar as operações:

A EBC, no seu principal objetivo estratégico, voltado, inclusive, ao seu plano plurianual, ao seu orçamento, ela tem a menção à expansão. E essa expansão é por meio de estrutura própria e por meio de afiliadas. Isso já garante, de certa forma, determinado recurso para alguns objetivos estratégicos da empresa. A EBC, num primeiro momento, se concentrou em alcançar todas as capitais do país – isso até o final de 2023 – com TV digital aberta e rádio FM. Então, ela separou parte desse recurso para a aquisição de transmissores, antenas, receptores. E, dessa forma, a gente trabalhou com várias universidades, como a UFAL (Universidade Federal de Alagoas); a UFG (Universidade Federal de Goiás), que está em tramitação; a Unir (Universidade Federal de Rondônia), a UFT (Universidade Federal de Tocantins). Então, foram várias universidades que, apesar de terem o desejo e considerarem importantíssima a comunicação, se não fosse esse apoio da EBC, eles não conseguiram lançar esses canais (Alves, 2023).

Firmado o marco temporal que propicia recortar as TVs Universitárias a serem investigadas aqui, é mister apresentar como foi realizado o redirecionamento da expansão da Rede por um motivo: isso afeta a caracterização da RNCP como instrumento de política pública e mostra de que maneira as mudanças realizadas compreendem ações do Estado afetas à radiodifusão universitária.

3.2. EXPANSÃO DA RNCP/TV: O PAPEL DAS TELEVISÕES UNIVERSITÁRIAS

Os números divulgados pela Empresa Brasil de Comunicação para tratar da expansão da Rede Nacional de Comunicação Pública a partir de outubro de 2023 indicam que não seria um despropósito enxergar como foco do redirecionamento da RNCP a radiodifusão praticada por Instituições de Ensino Superior públicas. O primeiro ato da ampliação da cobertura da EBC por meio da Rede foi, conforme já adiantado, a assinatura de um Protocolo de Intenções com a Andifes e a adesão de 32 universidades federais à cadeia pública de rádio e televisão (Empresa Brasil de Comunicação, 2023b). Tal documento trazia, em sua redação, as diretrizes para a parceria:

- a) Formar e fortalecer a Rede Nacional de Comunicação Pública de Rádio e TV; b) Operar os canais da EBC nos municípios de interesse ou reproduzir a programação da

¹⁶ Entrevista concedida especificamente para esta pesquisa via Google Meet no dia 26 set. 2023. A íntegra foi gravada em áudio para uso nesta investigação, com autorização do entrevistado.

EBC em prazo determinado nos instrumentos próprios a serem firmados; c) Produzir e difundir programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação; d) Contribuir para expansão do sinal da EBC e das universidades federais e CEFETs; e) Produzir e veicular conteúdo educativo regional na RNCP (Empresa Brasil de Comunicação, 2023b, p. 1-2).

A partir de orientações semelhantes, em dezembro do mesmo ano, nova parceria foi firmada – desta vez, com o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), o que representou o ingresso de 16 Institutos Federais de Ensino na Rede coordenada pela EBC (Brasil, 2023c; Empresa Brasil de Comunicação, 2023c). Nesse caso, o aumento de afiliadas concentrou-se especificamente em emissoras de rádio, ao contrário do que ocorreu com as universidades federais, que se incorporaram à cadeia de transmissão tanto para a prática da radiodifusão sonora como da radiodifusão de sons e imagens. O terceiro anúncio da política de expansão foi realizado em março de 2024, com a incorporação de outras 11 instituições – todas universidades estaduais ou municipais (Brasil, 2024a). Nesta pesquisa, optou-se por não realizar aprofundamentos analíticos nas afiliações de institutos federais e universidades estaduais ou municipais porque o cerne do objeto do presente estudo são as universidades federais.

De qualquer modo, é válido expor que, com os três movimentos de adesão de entidades, a Rede recebeu, em um período de seis meses, 59 novas instituições parceiras, que agregariam estações (futuras ou já em funcionamento) de rádio e/ou de televisão ao sistema da EBC. De acordo com o Mapa Interativo da RNCP, lançado para permitir o acompanhamento da política de expansão, a Rede contava, só no campo televisivo, com 122 emissoras em setembro de 2024, um alcance de 2.427 municípios no país (Empresa Brasil de Comunicação, 2024c). Assim, é possível confirmar, numericamente, o redimensionamento da cadeia televisiva e a efetiva busca de agentes governamentais para que universidades e outras instituições de ensino superior públicas pudessem participar da política da RNCP/TV ao se verificar que, imediatamente antes da expansão, a malha total dessa rede de televisão pública era composta por apenas 69 geradoras de televisão (Brasil, 2023b).

A reorientação da política de Rede da EBC, no entanto, não significou, necessariamente, alcance imediato nem exercício da comunicação pública de modo sustentado. Para explicar tal questão, contudo, é necessário analisar o conteúdo dos termos de parceria pactuados. Denominaram-se acordos de cooperação os instrumentos jurídicos concertados entre Universidades e a Empresa Brasil de Comunicação “para implantação, operação e transmissão de canal para a execução de serviço de radiodifusão de sons e imagens [...], consignado à EBC, com fins exclusivamente educativos”, como definia a primeira cláusula de tais documentos

(Empresa Brasil de Comunicação, 2023d)¹⁷. Os acordos de cooperação, de modo geral, foram estabelecidos para os casos em que as emissoras ainda não estavam em operação ou não tinham um canal aberto no ar. Já no que se refere às estações que em operação no âmbito da radiodifusão de sons e imagens de maneira regular, o recurso jurídico utilizado foi o contrato¹⁸ de adesão (Empresa Brasil de Comunicação, 2023e).

No caso das novas televisões, é preciso cumprir uma lista de requisitos, que incluem os caminhos burocráticos e jurídicos da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Ministério das Comunicações, órgãos responsáveis pelo licenciamento e aprovação dos projetos técnicos para que as TVs funcionem de modo regular. Os acordos de cooperação deixam claro: a afiliada só pode operar após a Licença para Funcionamento da Estação ou a Licença de Uso Temporário do Espectro – documentos que seguem o regramento da Anatel (Empresa Brasil de Comunicação, 2023d).

Os termos assinados apresentam obrigações e direitos das partes envolvidas e fixam, por exemplo, a modalidade de participação assumida pela TV Universitária em relação à Rede – associada, parceira ou colaboradora. Na afiliação, a emissora universitária se responsabiliza pela instalação de equipamentos e pela operação dos serviços. Já a EBC deve prestar apoio técnico e operacional, além de se comprometer a protocolar, junto aos órgãos competentes do governo federal, a documentação necessária para conceder a consignação do canal à estação geradora (Empresa Brasil de Comunicação, 2023d). Este último ato burocrático citado é considerado fundamental para a materialização dos acordos: a consignação é o documento concedido a órgãos da União para instrumentalizar o serviço de televisão. Apesar de constituir uma inexatidão jurídica, para efeitos de compreensão, é possível equiparar as consignações às outorgas dos canais privados e educativos, mas com uma diferença substancial – no caso das consignações, não há necessidade de aprovação do Congresso Nacional¹⁹.

¹⁷ Tanto os acordos de cooperação quanto os contratos de adesão à RNCP são, em regra, padronizados pela Empresa Brasil de Comunicação. Por isso, os termos firmados com as diferentes Instituições de Ensino têm distinções mínimas, dadas, em geral, apenas pelas especificidades de cada universidade (como localização e endereço, para citar um exemplo). Para efeitos de referência bibliográfica, nesta dissertação, adotam-se dois exemplares que permitem esmiuçar os textos dos documentos. O primeiro é o acordo de cooperação 3062/2023, que tem como partes a Universidade Federal do Pará e a EBC. Já para ilustrar os contratos de adesão, selecionou-se aqui o contrato 3019/2023, pactuado pela Empresa Brasil de Comunicação com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2023d).

¹⁸ Em resposta a e-mail enviado por esta pesquisadora à Gerência de Rede da EBC, a Empresa Brasil de Comunicação informou que, na primeira e segunda fases da expansão, quando foram estabelecidas parcerias com universidades federais, institutos federais de educação e universidades estaduais/municipais, não houve assinatura de contratos de adesão, apenas acordos de cooperação.

¹⁹ O instituto jurídico da consignação está previsto na Portaria nº 4, de 17 de janeiro de 2014, do Ministério das Comunicações. Pieranti (2023, p. 10) relata a distinção entre outorga e consignação: “outorga é o ato pelo qual a União reconhece que uma entidade presta o serviço (de radiodifusão), ao passo que a consignação é o

Para além dos trâmites oficiais para obtenção de autorizações e licenças, os termos assinados entre as afiliadas e a EBC tratam de responsabilizações pecuniárias. De acordo com a cláusula quarta do acordo de cooperação, as emissoras parceiras da Empresa Brasil de Comunicação ficam incumbidas:

4.3.1 Pela instalação de novos equipamentos; 4.3.2 Pela manutenção e operação dos serviços da estação geradora; 4.3.3 Pelos profissionais designados para instalação, manutenção e operação dos equipamentos. 4.4 A afiliada se compromete a manter, de acordo com os padrões técnicos recomendados, a qualidade de sinal de transmissão da programação básica fornecida pela EBC, que deverá ser transmitida sem alterações de qualquer natureza, cortes, inserções ou interrupções, salvo nos casos de urgência e emergência (Empresa Brasil de Comunicação, 2023d, p. 4, grifo do autor).

Além disso, o mesmo instrumento também estabelece como atribuição da afiliada o pagamento de todas as taxas referentes a direitos autorais em suas produções e a quitação de questões trabalhistas e tributárias concernentes à alcada das estações. Cabe ressaltar que, como os acordos foram firmados mesmo sem que as TVs estivessem montadas, os equipamentos para o funcionamento não necessariamente haviam sido adquiridos pelas entidades mantenedoras. A falta de intercâmbio pecuniário nas parcerias acordadas para a expansão da Rede entre os anos 2023 e 2024 ficou evidente também no item 3.1 do documento subscrito pela Andifes para as instituições federais: “Não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do presente Protocolo de Intenções” (Empresa Brasil de Comunicação, 2023b, p. 2). A política de expansão, assim, deixou para um segundo momento quaisquer tratativas acerca da sobrevivência financeira das consorciadas.

Em setembro de 2024, como resposta a e-mail enviado por esta autora à Gerência de Rede da EBC, a Empresa encaminhou a lista de universidades federais que aderiram à cadeia pública de televisão. Até aquele momento, 27 instituições federais de ensino superior haviam assinado acordos de cooperação, em 2023 e 2024, para atuar na RNCP/TV. Da relação enviada, três televisões já faziam parte da Rede antes do redirecionamento da política de expansão. Eram as emissoras das Universidades Federais do Amapá, Sergipe e Alagoas, que pactuaram novos termos para cadeia de radiodifusão com o intuito de levar o sinal de TV para o interior de cada estado. Como as entidades já constavam de listagem anterior elencada nesta dissertação, elas

reconhecimento de que a prestação está sendo realizada pela própria União (a EBC se equipara à União, nesse caso, por previsão legal)”.

foram excluídas do rol exposto abaixo, no Quadro 3, para não haver duplicidade de instituições²⁰.

Quadro 3 – Universidades Federais que assinaram acordos com a EBC para operar na RNCP/TV em outubro de 2023.

| Universidade | Estado | Formalização da parceria ²¹ |
|---|---------------------|--|
| Univ. Federal Rural do Semiárido (Ufersa) | Rio Grande do Norte | Acordo de cooperação n. 3049/2023 |
| Univ. Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) | Bahia | Acordo de cooperação n. 3063/2023 |
| Univ. Federal do Sul da Bahia (UFSB) | Bahia | Acordo de cooperação n. 3080/2023 |
| Univ. da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) | Bahia e Ceará | Acordo de cooperação n. 3078/2023 |
| Univ. Federal do Ceará (UFC) | Ceará | Acordo de cooperação n. 3053/2023 |
| Univ. Federal do Cariri (UFCA) | Ceará | Acordo de cooperação n. 3067/2023 |
| Univ. Federal do Vale do São Francisco (Univasf) | Pernambuco | Acordo de cooperação n. 3059/2023 |
| Univ. Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape) | Pernambuco | Acordo de cooperação n. 3047/2023 |
| Univ. Federal do Maranhão (UFMA) | Maranhão | Acordo de cooperação n. 3061/2023 |
| Univ. Federal São Carlos (Ufscar) | São Paulo | Acordo de cooperação n. 3054/2023 |
| Univ. Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) | Rio de Janeiro | Acordo de cooperação n. 3057/2023 |
| Univ. Federal Fluminense (UFF) | Rio de Janeiro | Acordo de cooperação n. 3051/2023 |
| Univ. Federal de Juiz de Fora (UFJF) | Minas Gerais | Acordo de cooperação n. 3065/2023 |
| Univ. Federal de São João Del-Rei (UFSJ) | Minas Gerais | Acordo de cooperação n. 3082/2023 |
| Univ. Federal de Lavras (UFLA) | Minas Gerais | Acordo de cooperação n. 3052/2023 |
| Univ. Federal do Espírito Santo (UFES) | Espírito Santo | Acordo de cooperação n. 3056/2023 |
| Univ. Federal do Paraná (UFPR) | Paraná | Acordo de cooperação n. 3010/2023 |
| Univ. Federal do Pará (UFPA) | Pará | Acordo de cooperação n. 3062/2023 |
| Univ. Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) | Minas Gerais | Acordo de cooperação n. 3079/2023 |
| Univ. Federal de Santa Maria (UFSM) | Rio Grande do Sul | Acordo de cooperação n. 3055/2023 |
| Univ. Federal da Bahia (UFBA) | Bahia | Acordo de cooperação n. 3003/2024 |
| Univ. Federal de Ouro Preto (UFOP) | Minas Gerais | Acordo de cooperação n. 3049/2024 |
| Univ. Federal de Pelotas (UFPel) | Rio Grande do Sul | Acordo de cooperação n. 3046/2024 |

Fonte: Elaboração da autora.

²⁰ Da listagem enviada pela EBC, optou-se também, para a composição desta pesquisa, pela retirada de uma quarta instituição. Trata-se do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG), já que não se enquadra especificamente como Universidade e, assim, foge ao escopo do presente estudo.

²¹ Os acordos de cooperação foram encontrados no site institucional da EBC, na aba convênios e transferências. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/lei-de-acesso-a-informacao/convenios-transferencias>. Acesso em: 21 set. 2024.

No que diz respeito à sustentabilidade e à possibilidade de obter dotação orçamentária para a implantação das TVs, é importante frisar que as negociações para efetivar a ampliação da Rede Nacional de Comunicação Pública tiveram a participação de representantes das próprias Instituições Federais de Ensino. Em entrevista realizada por meio de plataforma de vídeo on-line, a então diretora do Colégio de Gestores de Comunicação da Andifes (Cogecom)²², Bittencourt²³ (2023), relatou que o órgão colegiado apresentou uma lista de reivindicações à Secretaria de Comunicação da Presidência da República quando houve a mudança de governo. Segundo Bittencourt (2023), os entendimentos para firmar a incorporação das entidades à RNCP/TV começaram a ser traçados naquele momento a partir dos empecilhos postos pelas áreas de Comunicação das Universidades como improprietários em suas resoluções.

Tinha uma demanda reprimida das universidades. Muitas, há mais de vinte anos, esperavam por outorgas de rádios e TVs. Outras esbarravam em questões burocráticas e não conseguiam tocar para a frente. Com a mudança do governo, fomos procurar a Secom para expor essa situação das universidades, expor o quanto isso era importante para a gente para que a gente conseguisse resolver essa questão de ampliar as concessões (Bittencourt, 2023).

Outros dois aspectos também contaram para que as Universidades assinassem os acordos mesmo sem a garantia orçamentária: o apoio técnico da EBC, especialmente na área de Engenharia, e o acesso a conteúdos audiovisuais prontos, já estruturados na grade da TV Brasil – dadas as dificuldades das emissoras universitárias de preencher uma programação de 24 horas por dia. No que diz respeito aos obstáculos financeiros, de acordo com Bittencourt (2023), apenas assinaram os primeiros acordos de cooperação com a EBC as instituições de ensino que se comprometeram a arcar com os custos iniciais de implantação de suas estações.

A ideia é que o recurso surja de fontes diversas. Então, tem universidade que tem dinheiro. A Universidade do Recôncavo Bahiano já tem o orçamento, por exemplo, porque era tudo o que eles mais queriam. Vão priorizar isso e vão comprar. Então, é uma questão da realidade local da universidade. Mas tem muitas que não. O nosso caso [Universidade Federal de Sergipe] aqui, por exemplo, a gente foi atrás de emenda parlamentar. Então, a gente está esperando para o próximo ano recurso vindo do Senado para isso (Bittencourt, 2023).

As questões orçamentárias, no entanto, já estavam postas nos primeiros passos dados pela expansão da Rede. Em 2024, a EBC elaborou um manual técnico de recomendações

²² Em momento posterior à entrevista, mas ainda durante a realização desta pesquisa, a professora da Universidade Federal de Sergipe, Maíra Bittencourt, que dirigia o Cogecom, passou a ocupar o cargo de diretora-geral da EBC e foi uma das articuladoras para a expansão da Rede Nacional de Comunicação Pública. A nomeação foi publicada no Diário Oficial da União, em 15 de dezembro de 2023.

²³ Entrevista realizada via Google Meet em 25 out. 2023. Gravação autorizada pela entrevistada verbalmente.

denominado *Planejamento para a implantação de novas emissoras educativas em parceria com a EBC*, cujo foco era orientar as emissoras entrantes na RNCP sobre os caminhos burocráticos a serem seguidos, os equipamentos que deveriam ser adquiridos e as equipes necessárias para que o início das operações (Empresa Brasil Comunicação, 2024d).

O planejamento estabeleceu duas etapas para a montagem das novas televisões. A primeira destinava-se à transmissão de conteúdos produzidos pela Empresa Brasil de Comunicação, sem a veiculação de produções da própria TV Universitária. Na prática, a TVU, neste momento inicial, seria uma retransmissora da programação da TV Brasil, principal veículo da EBC na cadeia televisiva. O documento estabeleceu a necessidade de uma equipe formada por dois profissionais nesta primeira etapa: um administrativo, encarregado por dar andamento a processos e contratos do estágio de montagem da emissora; e outro de caráter técnico, versado em conhecimentos de engenharia, responsável pela escolha, compra e instalação do maquinário (Empresa Brasil Comunicação, 2024d).

Ainda segundo os moldes estabelecidos no planejamento proposto pela EBC, a segunda fase de implantação das afiliadas traria a inclusão de conteúdos locais produzidos pela TV Universitária e, por isso, ensejaria uma expansão desse quadro de pessoal:

[...] acreditamos que entre seis e nove profissionais podem atender inicialmente ao proposto, sendo: um coordenador de televisão para gerir a emissora, um operador de áudio, dois operadores de câmera, um auxiliar de estúdio, um operador de sinais de áudio e vídeo, um operador de controle mestre e um ou dois profissionais de jornalismo, considerando que se produza diariamente um telejornal de trinta minutos a uma hora de duração (Empresa Brasil de Comunicação, 2024d, p. 5)

A ampliação do número de profissionais nas unidades das Instituições Federais de Ensino, por si só, já traz impactos financeiros e burocráticos, cujas soluções esbarram em aspectos legais que regem a administração pública federal (caso da Lei n.º 8.112/1990, estatuto jurídico dos servidores públicos federais e principal regramento para concursos públicos no âmbito da União; e da Lei n.º 14.133/2021, instrumento-guia para a realização de contratações e licitações na esfera do Poder Executivo).

Também há meandros oficiais a serem percorridos para a obtenção de equipamentos para produção audiovisual desde o primeiro passo rumo à implantação das TVs. O planejamento preparado pela EBC apresenta uma estimativa de custos acerca da aquisição do parque tecnológico para a estação televisiva. Na primeira etapa de implantação da emissora, apenas para veicular conteúdos da EBC (sem produção regional própria), o documento estima, segundo valores de mercado de 2024, um gasto que varia entre R\$ 320.120,00 e R\$ 2.597.400,00 na

compra de equipamentos para o sistema de transmissão de TV²⁴ – a depender da região onde se localiza a afiliada e do tamanho da população a ser alcançada. O manual, no entanto, limita-se ao auxílio técnico, sem adentrar em sugestões e orientações para a obtenção desses recursos.

Dessa maneira, é possível depreender que a expansão da RNCP/TV ainda enfrenta obstáculos que a política de radiodifusão proposta não foi capaz de transpor. O primeiro deles refere-se à sustentabilidade das emissoras entrantes na Rede. Outro, já apresentado previamente neste capítulo, relaciona-se à participação social. Além disso, podem ocorrer, ainda, eventuais embaraços institucionais a serem enfrentados dentro das Universidades na relação entre as TVs e suas gestões superiores (que mudam a cada quatro anos, seguindo o calendário de eleições para as reitorias). Assim, questiona-se: ainda que apresente tais vácuos em sua formulação, a Rede Nacional de Comunicação Pública pode ser compreendida como parte de uma política para a radiodifusão pública? A seguir, a intenção é verificar como a descrição e caracterização da RNCP/TV, feitas aqui, podem ser tensionadas diante das teorias do campo das políticas públicas, notadamente com base em Saravia (2006), Subirats *et al.* (2008), Gomide e Pires (2014) e Lotta (2019).

3.3. A RNCP/TV NO CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tentativa de identificar elementos e características de uma política pública na RNCP/TV passa, inicialmente, pela necessidade de atravessar o âmbito conceitual. Os estudos de políticas públicas não se limitam a uma única área do saber; entrecruzam diferentes campos do conhecimento, como o Direito, a Ciência Política e a Administração. A aplicação das definições e modelos pertinentes à formulação e implementação de políticas públicas à alcada da Comunicação Social requer que se vá além da mera transposição das teorias e ferramentas de análise, agregando avaliações sobre os seus limites e tensionamentos no referido campo.

Antes de adentrar o campo das definições e seus desdobramentos, é preciso aqui fazer uma ressalva: não é objetivo deste trabalho realizar uma profunda revisão de literatura sobre os estudos de políticas públicas. Parte-se do pressuposto de que as pesquisas em Administração e Ciência Política, por exemplo, abordam tal discussão com maior maestria. A intenção é, na verdade, realizar um voo panorâmico sobre os conceitos mais utilizados (e mais próximos da

²⁴ O Planejamento para a Implantação de novas emissoras educativas em parceria com a EBC considera que o sistema de transmissão de TV para a primeira etapa de implantação das estações universitárias deva ser composto por “transmissor, *encoder*, *multiplexer*, antenas de recepção e transmissão, *nobreak*, cabos/conectores/mão de obra” (Empresa Brasil de Comunicação, 2024d, p. 7-8).

Comunicação Social) para pontuar características da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão que permitem avaliá-la em um contexto de ações estatais, transformadas em um programa de iniciativas com vistas à busca de soluções para problemas da radiodifusão pública.

Sobre a conceituação de uma política pública, de acordo com Saravia (2006), a perspectiva jurídica foi dominante até a Segunda Guerra Mundial. Hoje, no entanto, as definições que mais prevalecem no mundo, segundo o autor, são as firmadas pelo ramo dos estudos administrativos. Mas ele destaca: apesar disso, a América Latina segue largamente a visão legalista sobre a estruturação e análise de políticas públicas.

Bianco e Pinheiro (2017), ao tratar da construção do sistema de radiodifusão brasileiro e da caracterização da radiodifusão educativa, verificam tal prevalência nos países latinos: “O sistema jurídico funciona como disciplinador que organiza e orienta a vida social e a atividade estatal” (Bianco e Pinheiro, 2017, p. 12-13). No entanto, baseando-se também em Saravia (2006), os pesquisadores alertam para uma questão contextual importante: a configuração das políticas de comunicação na América Latina e, assim, também no Brasil, reflete uma estrutura estatal largamente suscetível ao patrimonialismo e ao clientelismo.

Dessa maneira, não é possível ater-se, na análise, apenas aos instrumentos legais e normativos que compõem a política pública, já que há o risco de enxergar o processo de maneira simplista, sem a visão do todo. É necessário apreender também o que Saravia (2006, p.22) chama de “realidades vitais que permeiam as estruturas públicas”. Isso inclui os atores que reivindicam a política, as forças que a instituem, as disputas entre os grupos de interesse envolvidos na questão e a conformação que as decisões tomadas a partir daí ganham nas diferentes fases do processo.

Subirats *et al.* (2008) veem o estudo de políticas públicas no campo da chamada ciência da ação, que envolve “compreender a lógica das ações públicas através da reconstrução das hipóteses (às vezes, implícitas) em que as instituições públicas se basearam para resolver problemas coletivos” (Subirats *et. al.*, 2008, p. 25). Saravia (2006), no entanto, inclui a falta de ação do Estado na conceituação de política pública:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. (...) Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2006, p. 28-29).

O autor estrutura a definição de política pública em torno de quatro elementos: institucional, decisório, comportamental e causal. O primeiro refere-se à formulação da política, dada por autoridade competente para tanto e capaz de adotar atos que se tornem obrigações (ou ainda, que sejam vinculantes). O componente decisório da política tem relação com o fluxo de tomada de resoluções para resolver problemas no curto ou longo prazo. O caráter comportamento diz respeito à intencionalidade na ação ou inação que leva ao curso da mudança. E, por fim, há o elemento causal, que traz “os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social” (Saravia, 2006, p. 31).

No que tange à Rede Nacional de Comunicação Pública, é possível identificar tais elementos. A RNCP/TV surgiu como fruto de uma decisão estatal, vinda da autoridade máxima do país após processo prévio de discussão: a edição da Medida Provisória n.º 398, assinada pelo Presidente da República em 2007, e transformada na Lei n.º 11.652, de 2008, depois de tramitar pelo Congresso Nacional (Brasil, 2008). A institucionalidade da EBC estava definida e sua autoridade para coordenar a Rede, positivada. A característica decisória pode ser detectada não apenas no instrumento legal que instituiu a RNCP/TV, mas também em todo o regramento infralegal adotado posteriormente – caso das normas NOR n.º 603, de 2009 (Empresa Brasil de Comunicação, 2009), n.º 401, de 2021 (Empresa Brasil de Comunicação, 2021) e de outros instrumentos regulamentadores descritos anteriormente.

Para além das normas, vê-se o elemento decisório também no conjunto de resoluções tomadas pela burocracia estatal da RNCP para o compartilhamento quotidiano de conteúdos audiovisuais, nas negociações sobre transmissões a serem efetuadas pelas afiliadas e/ou pela própria EBC e nas deliberações sobre pautas que se enquadrem ou não nos princípios da radiodifusão pública, por exemplo – com as limitações dadas pelas imposições normativas vinculantes. Esses atos também implicam a existência dos componentes comportamental e causal na RNCP/TV, já que representam as ações (ou inações) para manter a Rede de pé ao longo de 14 anos, transmitir produções nacionais ou locais e efetivar redirecionamentos, como o ocorrido em 2023, com a expansão a partir das Universidades.

Embora possa ser caracterizada segundo os elementos descritos, a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão se insere em um contexto mais amplo, como instrumento de um Sistema Público de Mídia, a ser formado a partir da Empresa Brasil de Comunicação. A abrangência da RNCP/TV, portanto, circunscreve-se em um cenário maior – o da tentativa de efetivar uma política de radiodifusão pública no país. Adota-se aqui a concepção de que, para compreender o papel da RNCP/TV dentro dessa política mais ampla, é preciso localizar a Rede em um circuito analítico que permite descrever as fases da política pública.

Este trabalho aborda as categorias e dinâmicas estruturadas no ciclo de política pública presentes em Subirats *et al.* (2008), já que, por ser um processo complexo – e até caótico, a compreensão da política pública requer modelos de análise. Os autores propõem, conforme demonstrado na Figura 2, uma representação esquemática que concebe a política pública a partir de sete fases: o surgimento do problema; a percepção pública dele; sua inclusão na agenda governamental; a formulação de alternativas para se chegar a uma solução; a etapa de decisão e adoção de um programa legislativo/normativo; a implementação dos planos de ação; e, por fim, a avaliação dos efeitos da política pública. Embora possa parecer estanque e contínuo, “o esquema proposto deve ser visto mais como um suporte à busca de sentido nas decisões tomadas em um marco da política pública do que como algo real e rastreável” (Subirats *et al.*, 2008, p. 42, tradução nossa).

Figura 2 – Ciclo da política pública.



Fonte: Subirats *et al.* (2008).

No ciclo descrito, para haver ação do Estado na garantia de direitos, é preciso que exista um problema público, de ordem coletiva e para o qual se busca uma solução. Entretanto, nem todo problema gera uma decisão governamental. É necessário que ele movimente a percepção pública e seja incorporado à agenda política. Essa fase é vista como decisiva no ciclo.

Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso (Souza, 2006, p. 30).

Aqui, podem ser destacados obstáculos à formulação de políticas para a radiodifusão pública no Brasil. Isso porque os veículos que compõem esse campo carecem de legitimidade na sociedade brasileira. Ao apresentar dados da pesquisa Cidadãos e Meios Públicos, do Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina, vinculado à Universidade de Brasília, Esch e Bianco (2016) mostraram que a percepção da audiência em relação aos meios públicos de comunicação é majoritariamente negativa, baseada em uma avaliação que associa tais mídias ao cumprimento de interesses dos governos e políticos do momento e interpretada como pouco convidativa para ouvintes e telespectadores – aspectos que, como definem os autores, se materializam no conceito de passivo simbólico, ou seja, baixos níveis de credibilidade, aceitação e representatividade para a audiência (Esch; Bianco, 2016). Esse déficit de imagem dificulta o debate sobre o problema da radiodifusão pública e a incorporação do assunto à agenda governamental.

Apesar disso, a partir da assunção de governos de esquerda na América Latina na primeira década dos anos 2000, a importância de um sistema público de radiodifusão entrou na pauta de discussões políticas (Esch; Bianco; Moreira, 2013). Foi no contexto de uma gestão alinhada a esse debate que, no Brasil, surgiram a EBC e a Rede Nacional de Comunicação Pública. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26). Foi o que ocorreu no Brasil.

O senso de oportunidade (Monteiro, 1982) permitiu a formulação de alternativas e a adoção de um programa legislativo/normativo nessa direção, como preconizam Subirats *et al.* (2008). Também por questões de oportunidade dos *policy-makers* (Monteiro, 1982), foi possível redirecionar a Rede em 2023 e expandi-la com base em entes públicos (as universidades e institutos federais), já que o Brasil havia saído da gestão Bolsonaro – um governo contrário à adoção de medidas em prol da radiodifusão pública – para voltar ao mesmo mandatário que havia decidido pela criação da EBC – o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No ciclo da política pública (Subirats *et al.*, 2008), após a decisão e adoção do programa legislativo, cabe aos administradores públicos procederem à fase de implementação dos planos, programas e atos previamente estabelecidos. Subirats *et al.* (2008) definem tal estágio como um agrupamento das atividades, atos, resoluções e documentos que geram o exercício das mudanças passíveis de solucionar o problema. Gomide e Pires (2014) ressaltam, ainda, a presença dos atores que levarão ao cumprimento dos objetivos da política na prática, o caráter

negocial de suas ações e as dinâmicas interacionais que ocorrem para permitir a efetiva execução do que foi planejado:

Por processo de implementação compreende-se todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações (Gomide; Pires, 2014).

Frise-se, no entanto, que, na prática, não necessariamente a fase de implementação e a etapa de formulação de políticas públicas ocorrem em momentos herméticos. Pode haver redirecionamentos e mudanças que invertem ou sobrepõem os estágios antes que se chegue ao fim da esquematização cíclica. A alteração ocorrida na Rede Nacional de Comunicação Pública em outubro de 2023, com o reposicionamento estratégico da comunicação universitária dentro da cadeia de televisão, é uma prova disso.

Porém, entende-se, aqui, que alterações de rota não invalidam o uso do ciclo da política pública como modelo de análise. As etapas sequenciais do esquema analítico buscam apenas atribuir sentidos a contextos, muitas vezes, desorganizados, o que significa dizer que, em situações reais, uma mudança pode abrir nova fase de formulação sem necessariamente interromper a implementação da mesma política – e, ainda assim, a utilização dessa abordagem não precisa ser derrogada. Os limites dela devem ser explicitados no trabalho do analista, mas sem implicar necessidade de abandono da metodologia. “Como qualquer processo dinâmico, a construção de políticas está sujeita a rupturas, reformulações condicionadas pela existência de círculos de retroalimentação, podendo ser redefinida ou realinhada quando questionada” (Bianco, 2018, p. 12).

Posto isso, é válido realçar: a fase de implementação está no âmago deste trabalho – tanto para caracterizar a RNCP/TV como para compreender as dinâmicas que envolvem a TV Universitária dentro da Rede. É nesta etapa que são evidenciadas as aplicações das diretrizes da política e os arranjos feitos em nível local. Tal fato tem relação direta com a TV Universitária, seus gestores e a interação destes com níveis hierárquicos superiores e inferiores na cadeia da política instituída com a RNCP/TV e com as gestões superiores das universidades. Há a normatização da Rede, já exposta aqui, os termos de adesão e os contratos que devem ser seguidos pela TVs Universitárias, além do regramento interno das próprias emissoras e das Instituições de Ensino Superior (que são dotadas de autonomia).

Mas a questão não se limita à esfera legal. As negociações quotidianas e as disputas entre os atores responsáveis pela implementação e execução do que está definido no papel precisam ser levadas em consideração por gerarem a resposta final às decisões tomadas. “Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial, do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram” (Lotta, 2019, p. 20).

Entretanto, não cabe, neste momento da investigação, alongar a discussão sobre a televisão universitária na Rede e suas relações dentro das universidades ou na RNCP/TV. Isso porque este será o cerne do problema de pesquisa exposto na próxima seção deste trabalho com maior detalhamento. Por ora, a aplicação dos estudos acerca da implementação de políticas públicas deve recair de forma imperiosa sobre a caracterização da RNCP/TV frente à política pública que tem como objetivo final a implantação de um Sistema Público de Mídia no Brasil a partir da EBC. É que a efetivação da Rede Nacional de Comunicação Pública pode ser enquadrada no âmbito da fase de implementação dessa política.

Para erguer a Rede, foram necessárias negociações e pactuações que envolveram agentes de diferentes campos de atuação: a Secretaria de Comunicação da Presidência da República coordenou o processo (especialmente na fase de expansão da RNCP/TV) em conjunto com a EBC, principal órgão gestor do processo. Após concertações com as entidades representativas das Instituições de Ensino Superior e as próprias Universidades, foi possível ampliar a quantidade de termos de parceria assinados. Os relatos de Alves (2023) e Bittencourt (2023) apontam, ainda, a participação não só das reitorias das IES ou representantes de gestões superiores dessas instituições, mas também de membros das emissoras incorporadas à Rede e até do poder legislativo – já que emendas parlamentares chegaram a ser negociadas como forma de possível alocação de recursos às TVs universitárias. No campo das políticas públicas, esse emaranhado de relações, atos, decisões, embates e consensos para a concretização das propostas previamente formuladas recebe o nome de *arranjo institucional de implementação de política pública* (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016). Ele é composto por um:

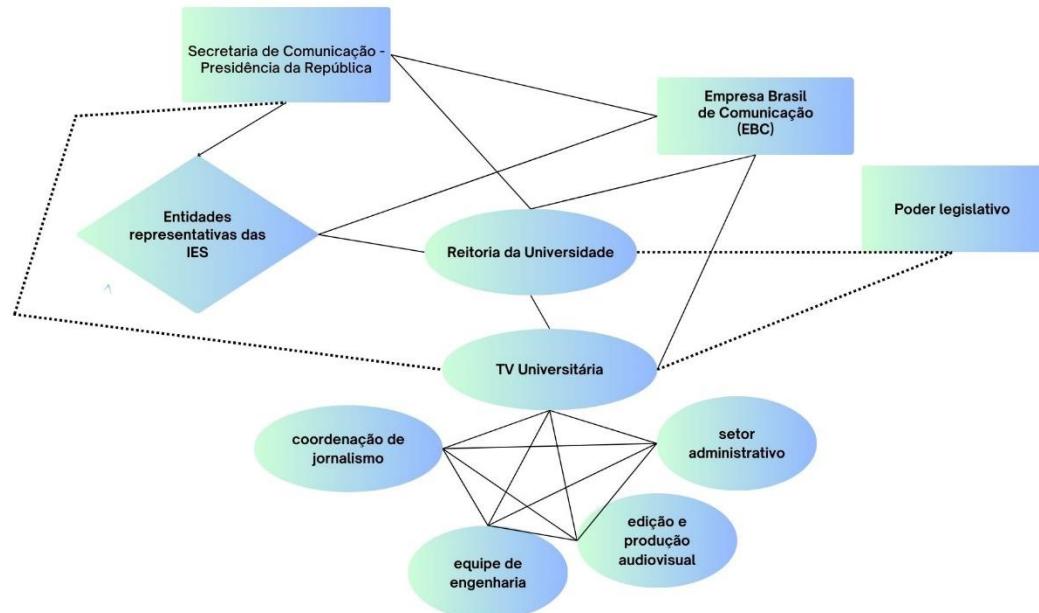
[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (Gomide; Pires, 2014, p. 19-20).

Num arranjo institucional de implementação de política pública, estão envolvidas não apenas as estruturas organizacionais de cada órgão ou esfera federativa. Trata-se de uma malha permeada também por instrumentos normativos específicos, recursos disponíveis para a consecução dos objetivos da política, negociações na conformação de cada decisão, influências de atores externos, ferramentas de transparência e participação social e distintos modos de gerenciamento em coexistência (Gomide; Pires, 2014). Para Bonamino *et al.* (2019):

A abordagem dos arranjos institucionais de implementação busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos” (Bonamino *et al.*, 2019 p. 195).

A esquematização estruturada na Figura 3 propõe, de forma sintética, o modo como o arranjo da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão foi composto dentro da política de radiodifusão pública.

Figura 3 – Arranjo institucional de implementação da RNCP/TV.



Fonte: Elaboração da autora.

Essa abordagem conceitual, a ser destrinchada melhor no referencial teórico desta dissertação, será importante também para mergulhar na Rede e verificar como se dá o arranjo institucional a partir de uma aproximação no microcosmo da TV Universitária e suas relações para cumprir os objetivos a que ela se propôs ao entrar na RNCP/TV. Dentro dessa circunscrição, a seguir, pretende-se delimitar o objeto da presente pesquisa.

3.4. EMISSORAS UNIVERSITÁRIAS EM IMPLEMENTAÇÃO NA REDE: DIMENSÕES DO OBJETO

De acordo com Pires (2016), a análise sobre os arranjos institucionais pode ser retrospectiva ou prospectiva. A RNCP/TV é um *locus* passível de avaliação com base em tal clivagem. Antes do redirecionamento da política, em outubro de 2023, já havia TVs Universitárias vinculadas à cadeia pública de transmissão coordenada pela EBC, como se verificou anteriormente neste trabalho. O marco de reformulação da Rede será, aqui, utilizado para a análise retrospectiva da implementação da política de radiodifusão pública com foco nas emissoras de televisão ligadas a universidades federais e integrantes do arranjo institucional da RNCP/TV até setembro de 2023.

Em análises retrospectivas, a abordagem dos arranjos permite compreender os resultados obtidos por uma política ou projeto a partir das características do seu processo de implementação. Em análises prospectivas, em casos de políticas ainda na fase de desenho e planejamento, a abordagem dos arranjos permite a antecipação de gargalos, insuficiência e problemas de implementação que podem vir a impactar negativamente os resultados (Pires, 2016, p. 201).

Este estudo, portanto, centra-se nas emissoras já consideradas aptas pela EBC a realizarem transmissões e executarem produções possíveis de serem veiculadas na RNCP/TV – conforme informações da EBC encaminhadas formalmente por e-mail a esta pesquisadora. Para avaliar os arranjos em que se inserem, dentro da Rede, as TVs universitárias federais, é primordial não perder de vista os objetivos pelos quais os atores envolvidos se comprometeram ao integrar a política.

Mesmo antes da implementação da RNCP/TV, a lei que autorizou a criação da Empresa Brasil de Comunicação já determinava que os princípios ali expostos deveriam ser seguidos pelos demais serviços federais de radiodifusão, fossem eles “explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta”, como reforça o caput da norma (Brasil, 2008). Universidades Públicas Federais são integrantes da administração indireta da União. Por isso, quando detentoras de outorgas para a execução de serviços de televisão ou quando atuam como afiliadas da Rede Nacional de Comunicação/Televisão, devem orientar-se pelos pressupostos da mesma lei que criou a EBC. O artigo 2º do normativo em questão elenca 11 princípios que devem nortear a atuação desses veículos de comunicação. Eles seguem reproduzidos abaixo:

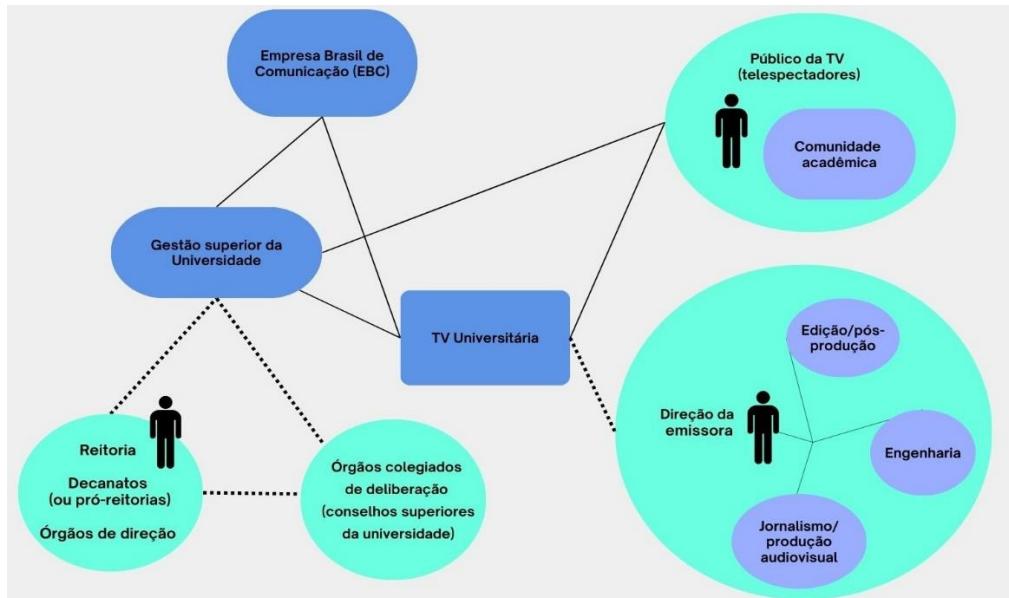
I - complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal; II - promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; III - produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas; IV - promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente; V - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; VI - não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual; VII - observância de preceitos éticos no exercício das atividades de radiodifusão; VIII - autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; IX - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira; X - atualização e modernização tecnológica dos equipamentos de produção e transmissão; XI - formação e capacitação continuadas de mão de obra, de forma a garantir a excelência na produção da programação veiculada (Brasil, 2008).

Ressalte-se, ainda, que, além dos elementos norteadores, a lei traça objetivos a serem alcançados pelos radiodifusores públicos. Entre eles, em seu artigo 3º, está a necessidade de se ter uma programação voltada para a cidadania, “sem, com isso, retirar seu caráter competitivo na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores” (Brasil, 2008). Ao colocar, sob o mesmo guarda-chuva legal, as TVs de Universidades Federais em sinal aberto e a EBC, entende-se, aqui, que o legislador tentou aproximar essas emissoras de uma ação conjunta em prol da radiodifusão pública. Para as emissoras que integram a RNCP/TV, além do regramento previsto na Lei n.º 11.652, de 2008, há também a normatização interna da própria Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão, que reforça, mais uma vez, os princípios da comunicação pública e a transmissão de conteúdos lastreados eminentemente pelo interesse público.

Essa atuação em rede, no entanto, pode esbarrar em disputas de forças internas e externas dos atores envolvidos e em contradições sobre as realidades de cada uma dessas emissoras. O desenho do arranjo institucional implementado tem relação direta com isso. Para produzir seus conteúdos, uma TV Universitária conta com seus setores internos, formado por jornalistas, produtores audiovisuais, técnicos em engenharia, editores e finalizadores. Esses profissionais são coordenados por um gestor responsável pela direção da TV e recebem sugestões de pauta da comunidade acadêmica (técnicos-administrativos, professores e alunos), das audiências externas à Universidade (público em geral) e da gestão superior da Instituição de Ensino. Esta última costuma ser composta por integrantes da reitoria, decanatos (ou pró-reitorias) e representantes de órgãos de direção. As relações e negociações para a produção de conteúdos em torno desses agentes integram o arranjo institucional em que a TV se localiza. No caso das emissoras integrantes da RNCP/TV, há ainda o componente essencial de

coordenação da Empresa Brasil de Comunicação e seus setores internos, responsáveis pela interface com as afiliadas. A Figura 4 traz uma possível representação desse arranjo.

Figura 4 – Exemplo de arranjo institucional de TV Universitária na RNCP/TV.



Fonte: Elaboração da autora.

Diante dessa malha de relações na implementação da política de radiodifusão pública, a pesquisa se guiou pela seguinte pergunta: *como o arranjo institucional em que se inserem as TVs Universitárias federais já em operação na Rede Nacional de Comunicação Pública, liderada pela EBC, tensiona a prática dos princípios da radiodifusão pública por esses veículos?* A investigação propôs-se a tentar responder tal indagação sobre o exercício da comunicação pública e seus pressupostos por meio de aprofundamentos em duas dimensões:

- A relação entre a EBC e as TVs Universitárias no funcionamento quotidiano da RNCP/TV, o que inclui os embates existentes em torno dos conceitos de radiodifusão pública e governamental;
- As dinâmicas, processos de negociação e interferências nas tomadas de decisões no espaço entre as emissoras de televisão das Universidades federais e as gestões superiores dessas instituições, especialmente no que diz respeito a questões editoriais relacionadas à produção de conteúdos, levando-se em consideração a interface comunicação pública/divulgação institucional.

Para compreender esses processos comunicacionais, recorreu-se ao arcabouço teórico-metodológico que será descrito na seção seguinte.

4. AR CABOUÇO TEÓRICO-METODOLÓGICO: O TRIPÉ CONCEITUAL DA PESQUISA

Neste trabalho, parte-se da premissa de que problema de pesquisa, referencial teórico e metodologia estão interconectados (França, 2018). Um objeto de investigação científica é, assim, construído com base em conceitos operadores, amparados em correntes teóricas pertinentes ao campo de estudos. Esses conceitos, por sua vez, indicam, a partir da postura reflexiva, as dimensões de análise e apontam os métodos possíveis para abordar e interpretar a problemática. Antes de chegar ao modo como a pesquisa empírica será executada, portanto, é preciso ter sustentação teórica. França (2018) denomina essa articulação de infraestrutura da pesquisa. É a partir dela que os conceitos são operacionalizados para que o objeto possa ser tensionado e, assim, interpretado.

4.1. CONCEITOS OPERADORES

Com base no conceito de infraestrutura da pesquisa (França, 2018) aqui adotado, foram elencados neste trabalho três conceitos operadores, considerados primordiais para nortear o estudo: **radiodifusão pública** (campo no qual se insere a TV Universitária em sinal aberto e braço fundamental na construção de um Sistema Público de Mídia), **comunicação pública** (abordada sob o ponto de vista organizacional) e **políticas públicas** (mais especificamente, a fase de implementação, de acordo com o modelo teórico do ciclo de políticas públicas). Para construir parte desse arcabouço, recorreu-se a teóricos que dialogam com a Comunicação Social de forma interdisciplinar, pois tiveram suas formulações originalmente aplicadas a outros campos do conhecimento, como a Administração e a Ciência Política, conforme já antecipado no capítulo anterior.

A seguir, na primeira parte deste capítulo, cada um desses conceitos operadores será relacionado aos autores e teorias pertinentes de modo a verificar como se articulam para desvelar as nuances do objeto de pesquisa. A segunda parte dedica-se a complementar a infraestrutura dessa pesquisa e detalhar os procedimentos metodológicos adotados, que decorrem das teorias aplicadas.

4.1.1. Radiodifusão pública

Os princípios que regem o serviço público de radiodifusão foram internacionalmente firmados. Como um esforço para estimular o desenvolvimento dessas mídias em todo o mundo, a Unesco (2001) apresentou um estudo acerca dos pressupostos que devem alicerçar a atuação de rádios e TVs públicas. São eles a universalidade, a diversidade, a independência e a diferenciação, como se adiantou no capítulo 1 desta dissertação. Traçar o cabedal teórico da presente investigação, no entanto, requer mais aprofundamentos em tais princípios para demonstrar como o objeto empírico aqui posto se articula (ou não) em torno desses pressupostos.

O estudo da Unesco (2001) aponta múltiplas dimensões para o princípio da universalidade. Em primeira instância, ele representa o alcance dos serviços públicos de mídia das regiões centrais às localidades mais inóspitas de um país na tentativa de tornar esses veículos acessíveis ao maior número de pessoas que se tenha condições de atingir. Esse atributo da radiodifusão pública encontra equivalência nos estudos de Cifuentes (2002) sobre a televisão na América Latina. O autor considera “a cobertura nacional e a expressão descentralizada da comunidade nacional” (Cifuentes, 2002, p. 131) como fator preponderante para justificar a existência dessa mídia pública. A lógica presente no enunciado do pesquisador reside na diferença de compromisso das TVs privadas e públicas, já que os veículos comerciais, por questões econômicas, não teriam interesse em atingir audiências de áreas longínquas – o que não ocorre com o radiodifusor público, cuja missão é chegar a todo e qualquer cidadão.

Ao formar a Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão, podem-se visualizar esforços da EBC no sentido de tentar se aproximar desse objetivo. Em agosto de 2023, a Empresa anunciou que, por meio de parceria com a Universidade Federal do Acre²⁵, havia chegado à última capital brasileira que ainda não recebia os sinais da principal entidade de radiodifusão pública do país. Alcançar as 27 capitais do país, no entanto, está longe de ser sinônimo de universalizar o serviço, já que o Brasil é composto por 5.570 municípios²⁶ (203 milhões de habitantes).

²⁵ A notícia foi publicada pela Agência Brasil, veículo noticioso digital da EBC, no dia 3 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/imprensa/2023/ebc-assina-parceria-no-acre-e-alcanca-todas-as-capitais-do-pais>. Acesso em: 10 out. 2023.

²⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 1 out. 2024.

Todavia, com a RNCP, houve avanços na interiorização da EBC. De acordo com o Mapa Interativo da Rede Nacional de Comunicação Pública²⁷, em outubro de 2024, a cadeia pública de televisão abrangia uma população de 110,7 milhões de pessoas – o equivalente a cerca de metade da população brasileira (54,5% do total). No que diz respeito à máxima cobertura possível, no entanto, ainda é necessário expandir a abrangência. Posto isso, é importante frisar que a universalidade não se restringe à extensão territorial coberta pelas mídias públicas, como preconiza o documento da Organização das Nações Unidas:

Esse princípio não envolve somente a acessibilidade técnica, mas também se refere a fornecer garantias de que todos possam compreender e acompanhar a programação. Além de democráticos, os programas da radiodifusão pública devem ser populares, não no sentido pejorativo do termo, mas com base na acepção de que o debate público propiciado não deve se restringir a uma minoria (Unesco, 2001, p. 11, tradução nossa).

Nesse aspecto, os princípios da universalidade e da diversidade se avizinham. O estudo da Unesco (2001) considera que é necessário mirar não apenas em uma programação diversa, que atenda a múltiplos interesses. Ela deve também atingir diferentes públicos e colocar em debate um leque de assuntos heterogêneos, inclusive aqueles que não encontram espaço nos demais serviços de radiodifusão (comerciais e governamentais). Cifuentes (2002) coloca a diversidade dentro do compromisso inegociável da TV pública com o pluralismo:

Atingir o pluralismo não está garantido pelo setor privado, que tem responsabilidades com seus acionistas ou proprietários. As empresas de televisão pública têm responsabilidades para com o proprietário do Estado, que são os cidadãos, e, portanto, estarão socialmente legitimadas quando cumprirem sistematicamente o princípio do pluralismo (Cifuentes, 2002, p. 135).

Em outro estudo afiançado pela Unesco, Mendel (2011) reforça que o pluralismo e a diversidade devem ser alicerces dos serviços públicos de radiodifusão em direções distintas. Tais objetivos implicam, como pontua o autor, dar voz a grupos socialmente excluídos, propiciar o acesso de todos a diferentes pontos de vista e, assim, permitir a formação do pensamento crítico e o exercício da cidadania.

Uma das principais justificativas para o serviço público de radiodifusão é que ele realiza uma importante contribuição ao pluralismo. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha defendeu, até mesmo, que a garantia da variedade e a promoção da diversidade são obrigações constitucionais das organizações do serviço público de radiodifusão (Mendel, 2011, p. 13).

²⁷ Disponível em: <https://rncp.ebc.com.br/>. Acesso em: 1 out. 2024.

O terceiro pressuposto delineado pela Unesco (2001) para as mídias públicas refere-se à diferenciação. Esse princípio se baseia nas especificidades que os conteúdos da radiodifusão pública devem ter para tornar tais veículos distintos das emissoras guiadas pelos interesses comerciais ou pela vontade governamental. Segundo a recomendação das Nações Unidas, não basta “produzir programas em que as outras mídias não estejam interessadas, alcançar audiências negligenciadas ou lidar com assuntos ignorados. É uma questão de elaborar conteúdos de modo diferente, sem excluir qualquer gênero” (Unesco, 2001, p. 13, tradução nossa).

Consoante tal documento, o propósito da diferenciação deve, assim, levar o serviço público de radiodifusão a inovar e realizar experimentações – muitas vezes, incabíveis nas emissoras privadas por serem guiadas pelo lucro e trabalharem com base em configurações audiovisuais reiteradamente repetidas, com vistas a não perder telespectadores, como reforça Cifuentes (2002):

A opção lógica de qualquer canal de televisão é privilegiar os gêneros e estilos de programação de maior demanda e com formatos comprovados, mas isso tende a padronizar a criação e a tornar monótonas as grades de programação. A televisão pública pode e deve se esforçar para buscar novos formatos e atender à demanda de públicos minoritários. Essa linha de ação não exclui atrair públicos maciços para estes novos programas, e deve ser implementada na medida em que garanta a viabilidade econômica a longo prazo do projeto (Cifuentes, 2002, p. 132).

Por fim, o quarto princípio a ser perseguido é o da independência. Para que o serviço público de radiodifusão seja uma arena de debates sem amarras, a Unesco (2001) postula que a autonomia das emissoras precisa ser assegurada tanto no que diz respeito às influências do mercado quanto às eventuais interferências políticas. Mendel (2011) faz um apanhado de decisões e atos jurídico-normativos em diferentes países do mundo para mostrar que a garantia da independência precisa ser estrutural, por meio de distintas camadas de proteção. O estabelecimento de órgãos independentes de supervisão das emissoras, a implantação de sistemas de prestação de contas com práticas baseadas na transparência e a concentração de decisões editoriais nas mãos dos gestores responsáveis pela formulação de conteúdos (e não sob a guarda da direção geral dos veículos) estão entre os mecanismos necessários na busca por tal autonomia de acordo com o autor.

Na prática, a independência editorial é frequentemente promovida pela garantia de uma clara separação entre o órgão diretor, com responsabilidade geral pela organização, e os gerentes e editores, que são responsáveis pelo trabalho diário e pela tomada de decisões editoriais. O órgão diretor pode estabelecer direcionamentos e

políticas de trabalho, mas não deve – exceto, talvez, em situações muito extremas – interferir em uma decisão específica da programação (Mendel, 2011, p. 16).

A insubmissão em relação a governos e a pressões comerciais no sentido de adotar o interesse público como elemento norteador soberano está expressa na lei de criação da EBC (Brasil, 2008) e, assim, deveria se estender à atuação da Rede Nacional de Comunicação Pública, liderada pela estatal. No entanto, a própria literatura registra casos concretos de ingerência editorial. Guerreiro (2016) descreveu divergências político-partidárias entre a Empresa Brasil de Comunicação e emissoras educativas estaduais, oriundas de distintas orientações dos governos aos quais elas se vinculavam.

Um dos conflitos abordados na referida investigação foi revelado por um gestor da TVE Paraná entrevistado pela pesquisadora. A TVE era uma afiliada da RNCP/TV que, à época, estava subordinada ao governo estadual encabeçado pelo PSDB – naquele período, partido de oposição ao PT (legenda que estava à frente da Presidência da República). “O último episódio que gerou tensão foi a cobertura da greve dos professores de Curitiba. A TV Brasil solicitou que mais professores fossem ouvidos; por isso, algumas matérias que foram enviadas sobre o assunto não foram aproveitadas” (Guerreiro, 2016, p. 116). Ainda que não se refira à atuação de uma TV Universitária, esse exemplo pode ilustrar como perturbações ocorrem na Rede a depender das inclinações dos gestores de cada momento. Como definem Esch e Bianco (2016, p.117), “a radiodifusão financiada pelo Estado surge como ‘lugar privado’ em contextos em que a estrutura midiática passa a trabalhar mais em benefício do grupo político que controla transitoriamente o governo e em detrimento dos reais interesses da população”.

Mesmo na Europa, onde há casos ilustrativos de implementação dos princípios da radiodifusão pública, é possível constatar as dificuldades em seguir tais pressupostos. Ao estudar emissoras públicas do centro-leste europeu, Pieranti (2018) ponderou que a autonomia das mídias públicas pode soar irrealizável, mas precisa ser uma busca constante: “as emissoras são alvos de pressão política lá e cá, sendo a declaração e a defesa da independência as únicas formas possíveis de resistência” (Pieranti, 2018, p. 189).

O autor propôs um modelo para analisar a governança das emissoras públicas. Nele, o princípio da independência é avaliado com base em quatro critérios: maior complexidade na forma de indicação de dirigentes, estabilidade de diretores em seus cargos assim como de profissionais críticos, existência de formas de participação social e pluralidade nas fontes de financiamento (Pieranti, 2018).

Para o pesquisador, a indicação de presidentes e/ou diretores para as emissoras públicas se tornaria menos suscetível a interferências se o procedimento consistisse em uma escolha feita

em conjunto por diferentes membros do governo ou da estrutura da administração pública. “Com isso, em tese, os dirigentes das emissoras públicas deixam de estar vinculados a uma única autoridade ou corrente e a influência e pressão políticas diluem-se e, em parte, se anulam” (Pieranti, 2018, p. 190). Além disso, o modelo proposto estabelece a necessidade de salvaguardas para ocupantes de cargos de comando no serviço público de radiodifusão contra destituições intempestivas de seus postos, principalmente se motivadas por conflitos causados por opiniões ou críticas a instâncias de governo. Na configuração preconizada por Octavio Pieranti, essa estabilidade deveria ainda se estender, nas emissoras, a outros profissionais que pudessem se sentir ameaçados ao expor posicionamentos e desaprovações.

O autor destaca, ainda, a relevância de serem adotadas formas de financiamento desses veículos vindas de fontes múltiplas, não apenas atreladas ao orçamento público – o que diz respeito a um modelo de sustentabilidade que pode fortalecer a autonomia frente ao governo e evitar ingerências editoriais decorrentes das pressões oriundas do agente que controla os repasses financeiros ao sistema. Por último, Pieranti (2018) reitera a importância da participação social para que a sociedade possa exercer acompanhar e cooperar com diferentes instâncias do serviço público de radiodifusão:

Esses mecanismos podem – e devem – estender-se a todos os planos da radiodifusão pública: sua programação, por meio da abertura da grade a programas produzidos por e destinados a segmentos específicos; sua estrutura, pela criação de espaços institucionais deliberativos e vinculativos, ocupados majoritariamente por representantes da sociedade civil, com atribuições relevantes; e na regulação deste sistema, no acompanhamento feito por órgãos reguladores do cumprimento real da missão legal das emissoras públicas (Pieranti, 2018, p. 190-191).

O pesquisador, no entanto, faz a ressalva de que tal modelo baseia-se na busca por um ideal de independência. E, entre a total implementação e a completa ausência dos pressupostos, há uma zona cinzenta a ser analisada. Esch, Bianco e Moreira (2013) demonstram as dificuldades que os países latino-americanos apresentam em se aproximar das caracterizações de um sistema de radiodifusão efetivamente público. Ao discorrer sobre as condições histórico-culturais das nações da região e sobre suas profundas ligações com o patrimonialismo nas práticas políticas, os três pesquisadores categorizam a radiodifusão não comercial no subcontinente em duas vertentes: “a) sistema público associado aos setores educativo e cultural; e b) sistema público vinculado à agenda governamental e estatal” (Esch; Bianco; Moreira, 2013, p. 75).

A primeira corrente diz respeito às emissoras que surgiram atreladas à missão de combater o analfabetismo em tais países. A outra, vinculada ao âmbito estatal, espraiou-se,

muitas vezes, com tom propagandístico. No entanto, a história recente mostrou tentativas de mudança.

É preciso considerar também que, no início do século XXI, com a ascensão ou reafirmação no poder de governos de partido de esquerda, a exemplo de Brasil, Bolívia, Paraguai e Equador, comprometidos historicamente com grupos de defesa da democratização dos meios de comunicação, teve início o processo de reorganização dos canais educativos, culturais ou estatais, aproximando-os de preceitos que os caracterizam como serviço público. Apesar das resistências e conflitos verificados em cada contexto nacional, é possível afirmar que existem tentativas consistentes de implantar mudanças – algumas tímidas e outras audazes – nos marcos normativos de vários países (Esch; Bianco; Moreira, 2013, p. 77).

A criação da Empresa Brasil de Comunicação e a implementação (ainda que parcial) da Rede Nacional de Comunicação Pública situam-se nesse âmbito. Há, contudo, críticas ao modelo institucional da EBC desde o surgimento da entidade. Ramos (2013) apontou, como um dos principais defeitos normativos, a vinculação direta da empresa a uma estrutura que cuida da imagem e comunicação governamentais, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Meia década após o início da vigência da lei que criou a EBC, as desaprovações a essa estruturação administrativa persistiam:

Em linhas gerais (regimentais, estatutárias, legais), a EBC é uma estatal como as outras – muito parecida, a propósito, com a velha Radiobrás. Ela almeja fazer comunicação pública, não governamental, mas ainda não chegou lá. A sua conformação legal não corresponde àquela que deveria ter uma emissora verdadeiramente pública. O que lhe falta, essencialmente, é exatamente isto: a independência (Bucci, 2013, p. 125-126).

A plausibilidade de uma autonomia relativa da EBC em relação ao governo federal era considerada em razão do mandato de presidente da empresa (que era de quatro anos, mas não coincidia com o período de gestão do Presidente da República) e pela atuação do Conselho Curador, instância garantidora da presença da sociedade civil no sistema de radiodifusão pública que se instaurava (Nitahara; Luz, 2020).

A dissolução de tais mecanismos incrementou, por óbvio, as críticas ao caráter público da EBC e elevou convicções de seu alinhamento a instâncias políticas, já que a entidade voltou a ser caracterizada pela baixa estabilidade institucional no que diz respeito à permanência de dirigentes em seus cargos, dada a falta de mandato para os gestores que comandam a estatal. Em artigo publicado em 2021, as pesquisadoras Mariana Martins de Carvalho e Gisele Pimenta de Oliveira mostram que a EBC já havia sido presidida por 11 gestores diferentes ao longo de 14 anos (Carvalho; Oliveira, 2021).

Essa inconstância em cargos superiores da Empresa não se dá apenas em governos não alinhados aos princípios da comunicação pública. Apenas em 2023, já com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a EBC teve três ocupantes distintos no posto mais alto da cadeia de comando interno: Kariane Costa, indicada interinamente do início do ano até o anúncio do nome do titular do cargo, em fevereiro daquele ano; Hélio Doyle, nomeado com ânimo de permanência para a presidência da empresa, mas demitido do cargo oito meses depois; e Jeansley Lima, que foi diretor-geral durante a gestão anterior, passou à presidência da EBC em caráter interino com a demissão de Doyle e, posteriormente, foi efetivado na função. Tais fatos corroboram a visão de que ainda falta autonomia institucional à figura central do incipiente Sistema Público de Mídia brasileiro.

No âmbito da pesquisa aqui desenvolvida, os apontamentos feitos na literatura clássica como forma de caracterizar a radiodifusão pública serão usados para analisar o objeto empírico proposto: o exercício (ou as falhas de execução) dos pressupostos da comunicação pública pelas TVs Universitárias federais já implementadas na RNCP/TV. Optou-se, aqui, por adotar os princípios expostos de modo a compor categorias de análise do material coletado para a presente investigação. As concepções relacionadas à diversidade, diferenciação, independência (notadamente autonomia editorial, sustentabilidade financeira e estabilidade dos dirigentes) e participação social foram fundamentais para a obtenção dos resultados desta pesquisa. As minúcias desse percurso serão pormenorizadas no item referente à metodologia deste estudo.

4.1.2. Comunicação pública nas organizações

Não é raro que as definições acerca dos princípios da radiodifusão pública apareçam também emaranhadas à concepção de comunicação pública. Para efeitos metodológicos, optou-se, aqui, por separar as duas dimensões conceituais e demarcar o conceito de comunicação pública no âmbito das organizações, já que esta literatura é importante para entender como a TV Universitária interage com sua interface institucional e os interesses da gestão superior das Universidades.

Os debates acerca das características da comunicação pública ganharam força no Brasil a partir dos estudos do teórico francês Pierre Zémor, que, em 1995, publicou a obra *La Communication Publique*, em que defende que esse tipo de comunicação deve estar baseado no acesso à informação como direito do cidadão, no diálogo e na satisfação do interesse público como principal finalidade do processo comunicacional. Traduzido para o português, parte do

livro de Zémor foi incorporada a uma coletânea de textos organizada pelo jornalista Jorge Duarte, que também se tornou referência no assunto no Brasil.

Zémor (1995) ressalta que o exercício da comunicação pública nas instituições deve seguir parâmetros que descoleem a atividade comunicacional da promoção pessoal ou da propaganda da entidade: “(...) a comunicação institucional não pode ser apropriada por uma ‘assinatura’ demasiadamente personalizada ou muito politizada” (Zémor, 1995, p. 239). Tal conceituação toma como necessária a clivagem entre público (interesse da coletividade) e privado (figura pessoal dos gestores das instituições). Essa visão foi aplicada, no Brasil, pelos teóricos da comunicação pública em âmbito organizacional. Os estudos de Duarte (2007), por exemplo, também trazem como foco o cidadão, acrescentam a necessidade de se ter transparência nas atividades estatais e tratam da promoção de direitos como um dever no serviço público.

A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Fazer Comunicação Pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores. Na Comunicação Pública, o objetivo é o atendimento do interesse público e da sociedade, simbolizado pelo cidadão (Duarte, 2007, p. 3).

Os princípios presentes na Constituição Federal de 1988, de observância obrigatória por agentes públicos, são também evocados pelos estudiosos da Comunicação Pública como pressupostos fundamentais desse campo de atuação. Koçouski (2012) utiliza dois deles na definição que propõe. O primeiro é o princípio da publicidade, que mantém estreita relação com a transparência dos atos públicos e com o direito à informação. O outro tem íntima ligação, mais uma vez, com o interesse público. A autora diz que “o uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade” (Koçouski, 2012, p. 91). Como objetivos da comunicação pública, ela destaca a promoção do debate e a procura por “negociações e consensos” (Koçouski, 2012, p. 92) – uma meta ousada, já que a área é permeada por disputas e divergências que colocam em xeque tanto a atuação dos profissionais da área quanto dos gestores de órgãos e entidades públicos.

Na visão de Kucinski (2009), o conceito de comunicação pública no âmbito institucional se dá como “uma comunicação organizacional imbuída de espírito público, ou seja, que não é gerada para defender interesses corporativos, empresariais ou setoriais, ainda que emitida por grandes corporações” (Kucinski, 2009, XII). Transpondo essa visão para a esfera do Estado, Bucci (2013) caracteriza a comunicação pública como “impessoal, focada no interesse público,

alicerçada no direito à informação – e não tem a finalidade de promover a autoridade ou a imagem do governo. Não é, portanto, uma comunicação com fins promocionais ou propagandísticos” (Bucci, 2013, p. 125).

Duarte (2007) alicerça a busca pela definição de comunicação pública em visão semelhante e ainda a relaciona à prática da cidadania. Acrescenta, no entanto, adversidades atravessadas na tentativa de cumprir os princípios que orientam tal acepção:

[...] para o comunicador, um dos principais desafios tornou-se separar a demanda pela construção de uma imagem positiva do gestor e da instituição em que atua, da necessidade de oferecer informação correta, precisa e honesta quando existe uma incompatibilidade entre ambos (Duarte, 2007, p. 1).

Essa preocupação baseia-se no aspecto negocial da comunicação pública, que também é destacado por Monteiro (2009). Ao abordar as peculiaridades da comunicação pública sob amparo dos estudos de Pierre Zémor (1995), a pesquisadora diz que, para serem parte do processo de comunicação pública, as mensagens enviadas pelas organizações à sociedade precisam estar imbuídas do “interesse geral” (Monteiro, 2009, p. 39), alcançado a partir de um compromisso (tácito ou positivado) entre diferentes grupos sociais.

É um compromisso advindo do debate, de negociações, frequentemente da relação de forças dos interesses em jogo. Por isso, mesmo quando fixado em normas e leis, ele não pode ser considerado como definitivamente adquirido, pois sempre estará aberto à controvérsia, à polêmica, ao questionamento de quem se sentiu prejudicado por uma decisão pública (Monteiro, 2009, p. 39)

Estudos empíricos apontam que esse caráter negocial da comunicação pública, de fato, coloca-a em um campo de permanente disputa no âmbito das instituições. Meneses (2019) pesquisou a forma como se constrói a identidade dos jornalistas de Universidades federais. De acordo com a autora, ora esses profissionais atuam como repórteres e assessores de comunicação, orientando-se pelos pressupostos da notícia e do interesse público; ora assumem a posição de subordinados à estrutura organizacional da Universidade para não contrariar chefias (entendidas aqui como reitorias, pró-reitorias ou decanatos). Uma das situações relatadas por Meneses (2019) na busca por questões identitárias da categoria denota certo grau de subserviência em relação a esse último papel desempenhado pelos jornalistas:

Outra situação é no momento de chegada de sugestões de pauta na assessoria, na rádio ou na TV. Na universidade observada, a rotina de escolha das pautas que precisam ser feitas na assessoria acompanha a agenda do reitor. E existem algumas coberturas recomendadas que os jornalistas precisam fazer e não podem negar, por conta do pedido ou da presença do reitor, mesmo considerando que há pouco interesse da

comunidade acadêmica sobre o tema e nenhum interesse dos veículos de comunicação em divulgar aquele assunto. São chamadas pelos jornalistas de pautas REC (recomendadas) (Meneses, 2019, p. 142-143).

A estrutura hierárquica interna da instituição também pode ser fator de abertura ou empecilho para uma comunicação baseada eminentemente no interesse público. No trabalho de Vital (2020), a vinculação institucional da TV Universitária mostra relações com a possibilidade de interferência editorial. Ao recontar a história da TV da Universidade Federal da Paraíba, o autor mostrou, em depoimentos coletados, que, no ano de 2012, a emissora foi desvinculada da reitoria da Universidade no organograma organizacional para integrar-se a um Núcleo no Centro de Comunicação da instituição. A intenção era reafirmar a orientação como TV pública e não ser “um *house organ*²⁸ eletrônico da reitoria” (Vital, 2020, p. 79). A questão, no entanto, tem outras facetas. Posteriormente, com a mudança na direção da TV, o novo gestor considerou a alteração um erro, já que a reitoria é uma unidade de custo com mais recursos financeiros que um Centro ligado à Faculdade de Comunicação.

A busca pelo interesse público, as práticas baseadas na transparência e coberturas guiadas pela imparcialidade são, assim, finalidades da comunicação pública aparentemente consensuais na literatura sobre o assunto em âmbito organizacional. Outro princípio apregoado é o da participação social – que, assim como na radiodifusão pública, é tida como diretriz fundamental. Matos (2009) considera que, para haver comunicação pública de fato, é necessário abrir espaço para que integrantes da sociedade civil, sem vinculação com a administração pública, possam opinar e colaborar ativamente com as discussões sobre atividades do serviço público e os processos comunicacionais. “O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de trocas de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais” (Matos, 2009, p. 52-53).

Com o intuito de atingir tal objetivo, entende-se, para os fins deste trabalho, que não basta, por exemplo, ter uma ouvidoria para toda a Universidade. A TV Universitária também precisa ter seus mecanismos próprios de receber demandas da sociedade civil e garantir a participação dos telespectadores – seja por meio de uma ouvidoria específica, de um conselho consultivo ou mesmo de um colegiado que atue na curadoria e crítica de conteúdos. Nesse caso, a existência e o funcionamento desse tipo de instância nas emissoras ligadas a Instituições de Ensino Superior participantes da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão

²⁸ Instrumento semelhante a um folder institucional, composto por informações sobre a instituição. Usado na construção da imagem organizacional.

atenderiam, em princípio, tanto à acepção de participação social prevista na lei da EBC como também aos preceitos da comunicação pública institucional.

Dispersas na literatura sobre o assunto, essas características foram sistematizadas em um único documento em 2021. O trabalho foi realizado pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), sob a organização dos pesquisadores Armando Medeiros e Lilian Chirnev. O guia elenca 12 pontos, entre diretrizes e recomendações, e os denomina princípios da comunicação pública, assim discriminados:

- 1) Garantir o acesso amplo à informação; 2) Fomentar o diálogo; 3) Estimular a participação; 4) Promover os direitos e a democracia; 5) Combater a desinformação; 6) Ouvir a sociedade; 7) Focar no cidadão; 8) Ser inclusiva e plural; 9) Tratar a comunicação como política de Estado; 10) Garantir a imparcialidade; 11) Pautar-se pela ética; 12) Atuar com eficácia (Medeiros; Chirnev, 2021, p. 10-11).

Além de acesso à informação, Medeiros e Chirnev (2021) afirmam que a divulgação de mensagens ao cidadão deve ocorrer de modo a assegurar o entendimento por públicos de distintas camadas sociais. Também pontuam a necessidade de se ter “espaços de interlocução mutidirecional” (Medeiros; Chirnev, 2021, p. 10) para incentivar o controle do cidadão sobre os atos públicos. A luta contra a desinformação aparece atrelada aos princípios da transparência e da eficiência para difundir informações seguras e verídicas. Já a pluralidade emerge, no documento, como uma forma de “abrir espaço à diversidade de pensamento, garantir a representatividade e o uso da linguagem inclusiva” (Medeiros; Chirnev, 2021, p. 11).

Um ponto a ser ressaltado no guia elaborado pelos dois pesquisadores é a demanda que eleva a comunicação à condição de uma política de Estado. Medeiros e Chirnev (2021) colocam a comunicação pública como uma obrigação estatal e compromisso dos gestores públicos com vistas a assegurar o exercício pleno dos princípios da área e privilegiar a cidadania. Para garantir a legitimidade da comunicação na instituição, comprehende-se como elementar a necessidade de se instituir uma política de comunicação.

Políticas de comunicação, específicas, para o atendimento ao cidadão, por exemplo, ou políticas de comunicação mais amplas, são importantes para cada órgão desempenhar com eficiência a comunicação, dentro de uma visão de planejamento estratégico e avaliação permanente de resultados. O cidadão é o parâmetro e o eixo central das avaliações (Medeiros; Chirnev, 2021, p. 66)

Bueno (2014) aborda esse entendimento, distinguindo a política do plano de comunicação, já que este costuma ser mais específico, limitado temporalmente e restrito ao plano operacional. Já a política de comunicação traz estratégias de longo prazo com a missão,

a visão e os valores da entidade. Além disso, o pesquisador afirma que, para ser de fato uma política, é preciso que seja debatida amplamente com os públicos da instituição (sem circunscrever as discussões às instâncias decisórias). Outro ponto importante, na concepção do autor, é que o documento estabeleça mecanismos de interação e diálogo com a sociedade e não opte por meramente privilegiar a divulgação de assuntos para veículos de comunicação massiva.

As instituições que atuam como protagonistas na chamada comunicação pública devem, obrigatoriamente, sob pena de não cumprirem adequadamente a sua função, estar empenhadas na construção de sua Política de Comunicação, comprometendo-se com a criação de uma cultura de comunicação, de que resulta um trabalho de excelência em comunicação que não se esgota em sua competência técnica, mas que incorpora atributos fundamentais como a ética, a transparência, a disposição para o debate, a convivência harmônica com ideias e posições divergentes, o respeito ao outro etc (Bueno, 2014, p. 18).

A existência de uma política de comunicação pode permitir também verificar os indícios que a cultura interna da instituição apresenta em relação à construção da legitimidade dos meios de comunicação (ou, mais especificamente no contexto desta pesquisa, de radiodifusão pública) a ela vinculados. Geraldes, Lopes e Oliveira (2020) entendem que a implementação de uma política de comunicação nas Universidades é uma bússola “para apontar diretrizes e valores da comunicação realizada, ao enfatizar o diálogo, o compartilhamento e a troca da comunidade universitária entre si, com o Estado e a sociedade” (Geraldes; Lopes; Oliveira, 2020).

Entretanto, a importância de tal instrumento, traçada no plano ideal, pode não corresponder a uma constatação fática. É o que mostra o estudo de Alves (2015). O autor realizou um mapeamento em 59 Universidades federais para verificar o índice de adoção de uma política de comunicação como elemento condutor das ações dessas instituições no relacionamento com a sociedade. Uma das dimensões da investigação do pesquisador foi organizada a partir do uso da Lei de Acesso à Informação, em questionamento direto enviado às Universidades. Os números obtidos são desafiadores para os estudiosos e profissionais da área: “as respostas indicaram **inexistência** de política de comunicação na maioria das universidades federais; 74,6% das instituições admitiram não possuir um documento norteador da Comunicação” (Alves, 2015, p. 116, grifo nosso).

Expostas as principais características da comunicação pública em âmbito organizacional, é preciso evidenciar que, para a presente investigação, são caros os conceitos de impessoalidade, interesse público, participação social e comunicação como política

institucionalizada – usados como base para a elaboração de categorias de análise no percurso metodológico desta pesquisa.

4.1.3. Implementação de políticas públicas

Os conceitos operadores já descritos – radiodifusão pública e comunicação pública nas organizações – entrelaçam-se diretamente com a terceira definição teórica orientadora desta pesquisa: a implementação de uma política pública. Isso porque são os princípios desses dois primeiros vértices do triângulo conceitual da investigação que guiam os objetivos da política formulada em âmbito estatal a ser implementada pelas TVs Universitárias na ponta. “Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas” (Lotta, 2019, p. 12). Lotta (2019) ainda descreve os processos de implementação como absolutamente interativos, o que demonstra a importância dos atores nessa perspectiva.

Pires (2016) aponta que os processos sobre implementação de políticas públicas já foram tidos como “um momento de tradução automática, mecânica e linear de decisões anteriormente tomadas” (Pires, 2016, p. 191). Na década de 1970, no entanto, essa visão começou a ser questionada. Os estudos em Ciência Política e Administração passaram a demonstrar as divergências entre o que é formulado por cadeias decisórias hierárquicas de nível superior na estrutura governamental e o que é posto em prática pelos agentes implementadores responsáveis pela execução dos objetivos da política (Pires, 2016). O autor ressalta que:

[...] os processos de implementação se constituem como momentos de recriação e mudança, envolvendo uma pluralidade de atores e processos, os quais podem contribuir para o fortalecimento ou desvirtuamento das políticas. Assim, a gestão desses processos de implementação por si só constitui desafio para o sucesso das políticas públicas, demandando capacidades, recursos e arranjos institucionais para a sua condução. (Pires, 2016, p. 193).

Ao se caracterizar a Rede Nacional de Comunicação Pública no capítulo anterior desta dissertação, observou-se a forma como ela atua: na perspectiva aqui adotada, trata-se de um arranjo institucional de implementação de política pública (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016). No interior da RNCP/TV, no entanto, é possível detectar novos arranjos. Interessa especificamente a esta pesquisa a arquitetura de relações, regras e atores que tem como fulcro direto a TV Universitária. Entende-se que este é um dos arranjos internos à Rede, que tem suas

próprias dinâmicas, já que a TVU se relaciona com a EBC, com a gestão superior da Instituição de Ensino e com seu público externo para cumprir os objetivos da política em que se insere (dados pela Lei n.º 11.652/2008). Há normas institucionais internas e externas à Universidade que pautam a ação dos agentes envolvidos. Trata-se de uma teia institucional que firma “a forma particular de coordenação de processos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores” (Pires, 2016, p. 19).

Para alcançar a finalidade proposta para a política pública, o arranjo institucional precisa municiar o Estado com capacidades compostas por dois elementos: o técnico-administrativo, mais voltado à competência quotidiana de resolver impasses práticos e pôr em prática os objetivos propostos; e o político, que tem caráter fortemente relacional com outras instituições, sofre influências externas ao arranjo e se refere à prestação de contas à sociedade e ao controle de recursos e resultados. Gomide e Pires (2014) afirmam, quanto a esses dois componentes, que:

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (Gomide; Pires, 2014, p. 20).

No caso das TVs Universitárias, o acionamento desses conceitos foi necessário para tensionar a prática da radiodifusão pública pelas emissoras. Elas devem reunir tanto a capacidade técnico-administrativa, baseada principalmente na produção de conteúdos lastreados pelo interesse público (um dos principais objetivos da comunicação pública), como permitir o desenvolvimento de capacidades políticas, que envolvem, por exemplo, o relacionamento com atores externos à Universidade nos processos e instâncias de participação social da televisão.

Com vistas a avaliar a efetividade do arranjo institucional, Pires (2016) propõe uma abordagem que começa pela identificação dos objetivos da política e passa pelo reconhecimento dos atores envolvidos no nível em análise. Em seguida, é importante verificar quais processos perpassam as relações entre esses atores, o que “envolve mapear as interações entre eles e os instrumentos, espaços e mecanismos que proporcionam tais interações” (Pires, 2016, p. 200). Finalmente, deve-se avaliar as capacidades produzidas pelos arranjos e os resultados obtidos.

A realização da presente pesquisa utilizou os passos traçados pelo autor como fio condutor, o que será detalhado no item referente ao percurso metodológico desta dissertação.

Para além disso, é ainda relevante destacar que, no interior desses arranjos específicos, estipulam-se ferramentas de ação para executar a política. Subirats *et al.* (2008) compreendem tal instrumento na fase de implementação como acordos político-administrativos. Trata-se, de acordo com os autores, de concertação em que se “fixam as competências, as responsabilidades e os principais recursos dos atores públicos” para concretizar o programa proposto (Subirats *et al.*, 2008, p. 114). A partir daí, são instituídos planos de ação da política para contextos geográficos e sociais específicos e atos de implementação que abarcam as atividades práticas propriamente ditas da política e as decisões delas decorrentes. Subirats *et al.* (2008) veem os acordos político-administrativos que ocorrem no âmbito da implementação como um produto próprio do ciclo de análise da política pública:

A decisão de ver o acordo político-administrativo como um produto nos parece pertinente e justificável visto que, em geral, esse acordo de implementação costuma se concretizar em níveis territoriais subestatais ou locais e, portanto, varia sensivelmente de uma localidade para outra. Por outro lado, os atores públicos geralmente veem a formulação de tais acordos como atos estratégicos que conduzem à definição de novos conteúdos substantivos para a política pública considerada (Subirats *et al.*, 2008, p. 115).

Nesse produto, abre-se a possibilidade de análise a partir da descrição esquemática do processo decisório, o que é feito ao se procurar respostas para as seguintes questões: Que tipo de ator está no cerne da decisão do processo de implementação específico da política sob avaliação? Com quais recursos ele conta para levar a cabo essa fase do ciclo? Por meio de que regras institucionais o ator é guiado, objetivando a implementação da política? (Subirats *et al.*, 2008). Assim, esses três componentes – atores, recursos e regras institucionais – se interrelacionam para que as tarefas da administração pública saiam do papel. Os elementos que compõem os acordos político-administrativos constituíram-se na base para a elaboração de eixos nos quais se delinearam as categorias de análise usadas nesta pesquisa, a serem explicitadas também no tópico referente ao percurso metodológico.

Subirats *et al.* (2008, p.51) definem os atores como “todo indivíduo ou grupo social afetado pelo problema coletivo para o qual a política pública pretende dar solução”. A ação desses agentes é vista como tão importante nesta vertente teórica que a inação do ator é colocada como um fator que predispõe à substituição de uma política por outra – tanto se essa passividade for voluntária como se ela advier da falta de recursos para executar o projeto (Subirats *et al.*, 2008). Em se tratando de recursos, eles não são apenas de ordem econômica. Apresentam-se,

na visão de Subirats *et al.* (2008, p. 71) sob dez formas distintas: financeiros, humanos, patrimoniais (acesso aos equipamentos necessários à implementação, por exemplo), interativos (relacionais na organização), de confiança (referentes à possibilidade de realização de consensos), cronológicos (disponibilidade de tempo), cognitivos (facilidade de obtenção de informações), jurídicos (legitimidade na atuação do agente público), apoio político e força (quando há a necessidade de agir coercitivamente).

O tripé que compõe o acordo político-administrativo conta também, enfim, com as regras institucionais. Elas vão além do aspecto jurídico-normativo, que trata da hierarquia das normas e instituições, e somam-se aos ajustes estabelecidos pelas negociações entre os atores para gerir a política em âmbito local e executar suas diretrizes. Tal regramento pode atuar a favor do movimento dos agentes ou em posição contrária a eles. “Algumas regras institucionais limitam a margem de manobra dos atores. Outras, de modo diverso, lhes proporcionam novas possibilidades de participar e influir na elaboração ou na execução de determinada política pública” (Subirats *et al.*, 2008, p. 103).

Conquanto as regras institucionais vinculem os atores em suas decisões, eles ainda agem com uma dose de flexibilidade e autonomia (a chamada discricionariedade) na implementação da política. Nesse aspecto, em acordos político-administrativos com múltiplos atores, Subirats *et al.* (2008, p. 170) cientificam: o acordo precisa ser dotado de “certa estabilidade institucional para, assim, afrontar com êxito as pressões do exterior” e cumprir as finalidades da política.

No que diz respeito às análises que recaem sobre os atores na implementação da política pública, a literatura aponta a existência de diferentes tipos de agentes, que vão dos burocratas de alto escalão, responsáveis pela elaboração da política, aos burocratas em nível de rua, caracterizados pela atuação direta com os usuários finais do programa governamental (Lotta, 2019; Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Em posição intermediária, estão os burocratas de médio escalão. São sujeitos que tanto negociam com os formuladores da política como também gerenciam as ações dos executores. Enquadram-se, nesse patamar, coordenadores, diretores e supervisores (Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

A atuação deles flutua entre a transposição de diretrizes estratégicas, originadas nas instâncias superiores, e o campo das negociações que envolvem atos quotidianos da atividade pública. Gestores de TVs Universitárias podem ser encarados como burocratas de médio escalão por situarem-se entre os polos de comando (gerências e direção da EBC, por um lado; reitores das Universidades, por outro) e de operacionalização da política (jornalistas, cinegrafistas, editores e demais produtores de conteúdo nas televisões ligadas a Instituições de Ensino Superior).

Em uma revisão de literatura sobre os burocratas de médio escalão nos processos de implementação de políticas públicas, Lotta, Pires e Oliveira (2015) identificam três correntes de estudos para a caracterização desses agentes: a perspectiva estrutural, a concepção da ação individual e a vertente relacional. A primeira conceitua os burocratas de médio escalão a partir de sua posição na hierarquia organizacional e os submete a uma estrutura normativa quase inflexível, que limita esses atores ao mero cumprimento de regras. Para Lotta, Pires e Oliveira (2015):

[...] essa perspectiva pouco auxilia na compreensão das relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas, já que a atuação burocrática é percebida de maneira estanque, predefinida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 39).

Já na dimensão da ação individual, a atuação dos burocratas de médio escalão é vista sob o prisma dos benefícios próprios a serem alcançados pelos agentes e das vantagens que procuram na organização. Orientados por esse objetivo, eles perseguiriam elevações orçamentárias para seus setores e ganhos em recursos com vistas a atingir metas. A ação dos burocratas de médio escalão, nessa vertente, “se assemelha ao funcionamento dos mercados, marcados pela competição entre agentes que buscam seus interesses e estabelecem transações a partir dos incentivos e constrangimentos oferecidos” (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 40).

Por fim, a concepção relacional dos estudos sobre os burocratas de médio escalão tem, em seu cerne, as redes formadas por esses agentes e as interações deles com outros sujeitos, dentro e fora do âmbito estatal – o que inclui o entorno do arranjo institucional em que esses burocratas se inserem. Trata-se de abordagem que enxerga tais atores como “um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas” (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 42). A partir dessa visão, os burocratas de médio escalão ocupariam uma posição estratégica, sendo capazes de gerenciar tanto relações quanto informações caras à implementação da política.

Essa última corrente sobre os burocratas de médio escalão encontra correspondência na pesquisa aqui realizada, acerca do quotidiano das emissoras universitárias. Uma demanda pela cobertura de pauta vinda da reitoria da Universidade, por exemplo, costuma ser avaliada pelo jornalista que a recebe (burocrata em nível de rua). A diretriz da política pública em questão (dada pela lei da EBC) determina que o principal elemento norteador seja o interesse público.

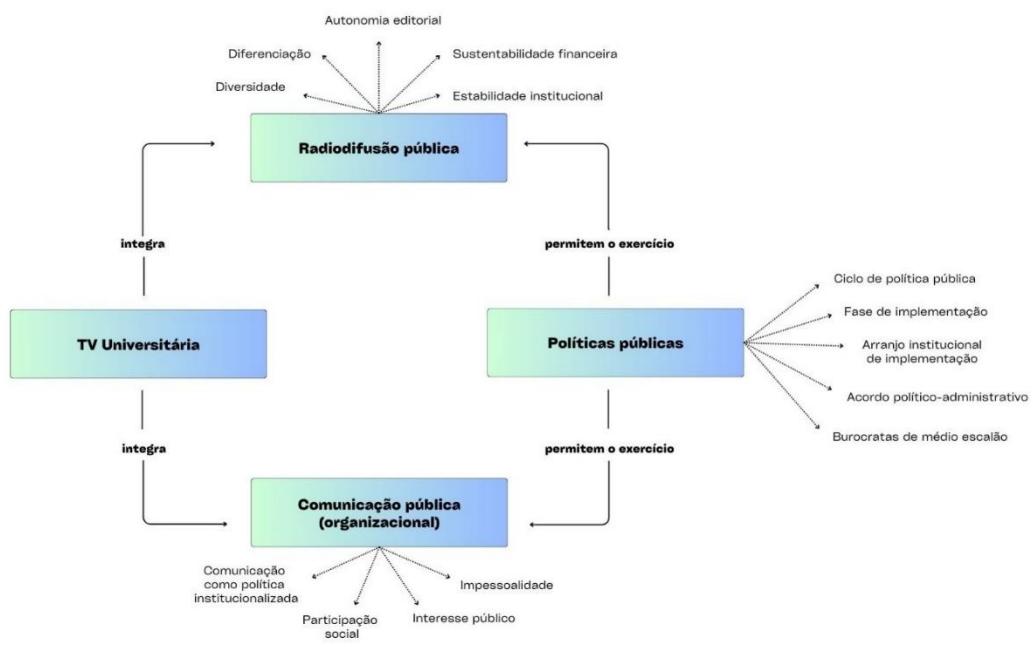
Em nível ideal, caso a pauta não se enquadre nessa dimensão, cabe aos gestores da TV (burocratas de médio escalão) negociar com o nível hierárquico superior para que a produção jornalística final não se baseie na propaganda do chefe da instituição ou na manutenção da imagem da própria entidade e, sim, nas demandas da coletividade. Dessa maneira, a função relacional do burocrata de médio escalão, no caso em questão, deve guiar-se pela tentativa de evitar a captura da política pela promoção pessoal na Universidade.

Isso, no entanto, não necessariamente ocorre na prática, o que pode indicar problemas e entraves na implementação da política (seja no próprio arranjo institucional ou nos acordos político-administrativos firmados para a execução programática). Sendo assim, o tratamento dado ao objeto proposto na presente pesquisa ocorreu a partir do foco nas ações dos gestores de TVs Universitárias. A escolha dos burocratas de médio escalão para a presente investigação não foi em vão:

Se, por um lado, a literatura especializada não deixa de reconhecer o papel dos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas, por outro lado, isto tem sido feito principalmente em relação aos burocratas de alto escalão e, mais recentemente, aos burocratas de nível de rua, sem que os burocratas de médio escalão tenham recebido uma atenção equivalente (Bonamino *et al.*, 2019, p. 196).

Finalmente, com os três conceitos operadores desta investigação devidamente detalhados, é possível traçar o mapa conceitual da pesquisa, conforme pode-se verificar na Figura 5.

Figura 5 – Mapa conceitual da pesquisa.



Fonte: Elaboração da autora.

4.2. PERCURSO E INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada tem caráter empírico, pois, conforme as orientações do professor José Luiz Braga (2011), confronta um objeto recortado a partir da realidade e o tensiona com teorias estabelecidas – no campo da radiodifusão, da comunicação pública e das políticas públicas – de modo a articulá-los com o intuito de realizar descobertas. Braga (2011), no entanto, faz um alerta importante: a pesquisa empírica não pode compreendida como mero relato de experiências. Ela, na verdade, procura desnudar um objeto real a partir de fundamentação teórica embasada, da crítica articulada e da exploração de aportes interpretativos.

Note-se que defender a pesquisa empírica não corresponde a uma visão empiricista desta – que leve a proposições meramente descritivas, limitando a investigação a uma factualidade superficial ou ‘mecanicista’. Não se trata de eliminar ângulos interpretativos, de descartar *insights* ou de fugir da construção conceitual ou da fundamentação que orienta o olhar sobre o objeto. Uma boa pesquisa elabora estas e outras *démarches* mais abstratas, alimentadas pelo conhecimento teórico. Apenas, aciona estes elementos menos materiais submetendo-os ao crivo do confrontamento das coisas (Braga, 2011, p. 6).

A partir dessa premissa, buscou-se alinhar as definições presentes na literatura relacionada ao tema políticas públicas com os pressupostos estabelecidos para o exercício da radiodifusão e da comunicação públicas de modo a lançar um olhar científico sobre as TVs Universitárias federais que integravam a RNCP/TV até setembro de 2023. Tal injunção demandou a realização do trabalho em duas dimensões metodológicas. A primeira centrou-se em uma abordagem objetiva, baseada nos aspectos normativo-institucionais encontrados em instrumentos legais e infralegais que nortearam a adesão das TVs Universitárias à RNCP/TV, atos assinados bilateralmente entre afiliadas e EBC (acordos de cooperação e contratos de adesão) e instruções aprovadas em âmbito interno das Universidades para regular as atividades de suas respectivas estações de televisão.

Com o intuito de não limitar a pesquisa à alcada legalista, a outra dimensão desta investigação situou-se na perspectiva mais subjetiva, cujo cerne foi a escuta dos atores envolvidos na gestão das TVs Universitárias, ou seja, os burocratas de médio escalão (diretores, secretários de comunicação e/ou coordenadores dessas emissoras). Diante disso, optou-se pela combinação de dois instrumentos metodológicos: análise documental (Moreira, 2005) e entrevistas semiestruturadas (Duarte, 2005). Tais instrumentos serão detalhados no próximo tópico desta seção. Antes, no entanto, é preciso justificar a associação dessas duas vertentes de análise: o objetivo foi fazer emergir a realidade construída e envolta no objeto pesquisado –

uma característica própria da pesquisa qualitativa (Flick, 2004), como a que foi realizada aqui. A análise qualitativa procura captar os significados atribuídos pelos indivíduos às ações sociais. A busca foi por alcançar avaliações que ultrapassassem o aspecto descritivo e atingissem também o campo interpretativo.

Os casos reconstruídos ou tipologias contêm vários níveis de construção de realidade: sujeitos, com suas opiniões sobre um determinado fenômeno, traduzem parte de sua realidade; em conversas e discursos, os fenômenos são produzidos interativamente e, assim, a realidade é construída; estruturas latentes de sentido e regras relacionadas contribuem para a construção de situações sociais com as atividades que geram. Portanto, a realidade estudada pela pesquisa qualitativa, não é uma realidade determinada, mas é construída por diferentes ‘atores’: determinar qual ator é considerado crucial para essa construção depende da postura teórica adotada para o estudo desse processo (Flick, 2004, p. 43).

Como pontua Flick (2004), a escolha dos atores e instrumentos para a realização da pesquisa tem relação com o arcabouço teórico. Tendo como ponto de partida o ciclo de política pública (Subirats *et al.*, 2008), o olhar desta investigação foi orientado para a fase de implementação presente no esquema de análise – etapa na qual se situam as televisões universitárias cujos conteúdos já estão sendo veiculados na RNCP/TV. Em tal estágio, com o objetivo de verificar **as dinâmicas, relações, processos, atores e possíveis entraves** ao exercício dos pressupostos da radiodifusão pública nas TVUs implementadas na Rede, o conceito utilizado no presente estudo foi a definição de **arranjo institucional de política pública** (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016). “Partindo dos objetivos estipulados para uma política, programa ou projeto, argumenta-se que a consecução de seus resultados é dependente do arranjo institucional que se configura para a sua implementação” (Pires, 2016, p. 198).

Dessa maneira, concebe-se, aqui, a necessidade de esquadrinhar o arranjo institucional formado pela TV Universitária, EBC e gestão superior da Universidade para verificar a efetividade da política pública de radiodifusão. Além de trazer o conceito e a teorização acerca dos arranjos institucionais, Pires (2016) também propõe uma análise, baseada em cinco passos, com o intuito de avaliar se um dado arranjo produz as capacidades estatais para as quais foi designado.

4.3. ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: OS CINCO PASSOS DO MÉTODO

O primeiro passo delineado por Pires (2016) na abordagem dos arranjos institucionais é a identificação dos objetivos da política. Na presente pesquisa, isso foi feito seguindo as disposições legais estabelecidas pela Lei n.º 11.652, de 2008, que lançou as bases para a criação da EBC e fixou os princípios para a atuação da Rede Nacional de Comunicação Pública (Brasil, 2008). Por esse regramento, os pressupostos estabelecidos são de observância obrigatória pelas TVs Universitárias que integram a Rede e se coadunam com os princípios firmados internacionalmente para a radiodifusão pública. Embora perpassem todo o instrumento legal, os objetivos que compõem a política são enfatizados especialmente no artigo 3º da norma citada, expressos na íntegra abaixo dada a sua importância para este trabalho:

I - oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; II - desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania; III - fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação; IV - cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão; V - apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes; VI - buscar excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos; VII - direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu caráter competitivo na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores; VIII - promover parcerias e fomentar produção audiovisual nacional, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão; e IX - estimular a produção e garantir a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos (Brasil, 2008).

Pires (2016, p. 199) enfatiza que, neste momento inicial, é necessário atentar para possíveis “tensões, incoerências e divergências implícitas aos objetivos postulados, pois tais elementos tenderão a repercutir nas ações de implementação, demandando instrumentos e mecanismos para seu processamento e resolução”. Tal recomendação colocou esta pesquisadora em estado de vigilância frente ao próximo passo do método proposto pelo autor: a identificação dos atores envolvidos no arranjo institucional. A opção metodológica aqui adotada foi por centrar as análises na atuação dos burocratas de médio escalão, como são caracterizados os gestores das TVs Universitárias. Para chegar até eles, no entanto, era preciso elencar, primeiramente, quais TVs deveriam fazer parte do *corpus* de emissoras analisadas nesta pesquisa.

O recorte utilizado foi tanto conceitual quanto temporal: era necessário que as emissoras universitárias já estivessem implementadas na Rede até o início da incursão empírica desta pesquisa, o que ocorreu em setembro de 2023. Essa data é também anterior à política de redirecionamento da Rede, que incluiu, na cadeia pública de transmissão, TVs universitárias ainda em fase de implementação – portanto, excluídas da análise realizada aqui.

Após provocação desta pesquisadora por e-mail via Ouvidoria, a EBC encaminhou uma lista com 14 TVs ligadas a Universidades federais que já compunham a RNCP naquele momento. Posteriormente, dada a importância de se confirmar se tais emissoras estavam, de fato, com suas atividades em execução na Rede, recorreu-se ao Mapa Interativo lançado pela Empresa Brasil de Comunicação como instrumento de acompanhamento on-line do processo de implantação da cadeia pública de televisão (Empresa Brasil de Comunicação, 2024c).

Pelo Mapa, é possível consultar o estágio de operação das afiliadas, classificadas em *geradoras, geradoras em implantação e retransmissoras*. A busca mostrou que, das 14 TVs Universitárias inicialmente informadas pela Empresa Brasil de Comunicação como implementadas na Rede, duas eram dadas, no Mapa, como “geradoras em implantação” (Empresa Brasil de Comunicação, 2024c²⁹). A informação pública presente no instrumento interativo da EBC foi, então, adotada como fator de exclusão para a formação do *corpus* desta pesquisa. Por isso, as emissoras de televisão ligadas às Universidades federais do Acre e de Mato Grosso do Sul foram retiradas da listagem de estações analisadas. Assim, obteve-se um rol de 12 TVs Universitárias avaliadas para os fins desta pesquisa. Elas estão relacionadas no Quadro 44.

Quadro 4 – Emissoras de TVU analisadas na pesquisa.

(continua)

| Emissora | Instituição de Ensino | Canal |
|------------|---|------------|
| TVU Recife | Universidade Federal de Pernambuco | Canal 11.1 |
| TVU RN | Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Canal 5.1 |
| TV UFPB | Universidade Federal da Paraíba | Canal 43.1 |
| TV UFS | Universidade Federal de Sergipe | Canal 2.1 |
| TV UFAL | Universidade Federal de Alagoas | Canal 8.1 |
| TV UFRR | Universidade Federal de Roraima | Canal 2.1 |
| TV Unir | Universidade Federal de Rondônia | Canal 35.1 |
| TV Unifap | Universidade Federal do Amapá | Canal 1.1 |

²⁹ Consulta realizada no site www.rncp.ebc.com.br em 20 de maio de 2024.

Quadro 4 – Emissoras de TVU analisadas na pesquisa.

(conclusão)

| Emissora | Instituição de Ensino | Canal |
|-----------------|--|------------|
| UFT TV | Universidade Federal de Tocantins | Canal 2.1 |
| TV UFG | Universidade Federal de Goiás | Canal 15.1 |
| TV Universidade | Universidade Federal de Mato Grosso | Canal 2.1 |
| TV UFSC | Universidade Federal de Santa Catarina | Canal 63.1 |

Fonte: Elaboração da autora, com informações do Mapa Interativo da RNCP.

Com o mapeamento das TVs em mãos, foi possível proceder à identificação de seus gestores. Optou-se por entrevistar ao menos um ocupante de cargo de direção, chefia ou coordenação de cada uma das 12 estações universitárias. Eles foram contactados por meio de serviço de mensageria instantânea (*whatsapp*) e responderam à possibilidade de conceder entrevistas para fins acadêmicos. As conversas foram realizadas por meio de plataforma de vídeo on-line (*Google Meet*).

Acredita-se que seja necessário, aqui, fazer uma ressalva: o modelo adotado por Pires (2016, p. 199) aconselha a abordagem de “todos os atores que tenham algum papel ou influência sobre as ações de implementação”. Isso, no entanto, não foi feito na presente investigação porque decidiu-se pela combinação de instrumentos metodológicos: a modelagem dos arranjos institucionais foi adotada em conjunto com a análise da atuação da burocracia de médio escalão. Tal fato pode traduzir-se em uma limitação do presente estudo, mas a opção foi realizada por acreditar-se que a escolha de um tipo específico de ator poderia gerar mais aprofundamentos analíticos e evitar dispersões na investigação.

O terceiro passo para a análise do arranjo institucional, segundo Pires (2016), centra-se nas interações. Para tanto, é preciso reconhecer quais são os instrumentos aplicados na implementação da política, os procedimentos usualmente adotados, a forma como se desenham as relações e o modo de coordenação, gerenciamento e controle dos processos. É nesse ponto também que é avaliada a existência de instâncias de participação social, ferramentas de transparência e o conjunto de “leis, regulamentações e atos normativos que criem as competências necessárias para atuação dos envolvidos, autorizando-os e legitimando-os junto às autoridades competentes” (Pires, 2016, p. 200).

Para cumprir essa terceira etapa metodológica na avaliação do arranjo institucional que envolve as TVs Universitárias na RNCP/TV, foram organizados dois movimentos: (a) a elaboração de um roteiro semiestruturado para as entrevistas com gestores das emissoras

escolhidas; (b) a coleta de documentos relacionados à atuação das 12 televisões elencadas – tanto instrumentos reguladores da operação delas na Rede Nacional de Comunicação Pública como normativos que tratam dos espaços e das competências dessas TVs no sistema interno da comunicação universitária.

O roteiro para a realização das entrevistas e escuta dos depoimentos de burocratas de médio escalão foi organizado de modo a contemplar as formas como diferentes processos ocorrem na emissora universitária. Por isso, procurou-se abordar, por exemplo, o modo como ocorre a montagem da grade de programação da TV Universitária em consonância com as diretrizes da Rede, a discussão de pautas a serem produzidas pela equipe, quais são os critérios de escolha para a realização de coberturas diárias, como se dão as dinâmicas de relacionamento com a EBC, de que modo a instabilidade institucional da Empresa Brasil de Comunicação e as ameaças de extinção da empresa interferiram no planejamento de trabalho das afiliadas na RNCP/TV e de que maneira é realizada a construção de eventuais espaços de negociação com a administração superior das universidades para fazer valer os princípios da radiodifusão pública. Além disso, a existência de canais de participação social e a construção da legitimidade da TV junto à comunidade acadêmica também foram pontos incluídos no roteiro de questões.

No que tange ao levantamento documental, fizeram parte da coleta de dados tanto contratos e acordos relacionados à atuação das televisões universitárias na Rede Nacional de Comunicação Pública como planos, instruções e regimentos elaborados no âmbito interno das Instituições de Ensino Superior públicas com informações sobre as estações de TV e direcionamentos para a sua atuação no ambiente universitário. Assim como as entrevistas realizadas, a análise documental será minuciada no próximo tópico desta seção, após o término da exposição sobre a metodologia de abordagem dos arranjos institucionais.

Os dois últimos passos propostos por Pires (2016) para a avaliação do arranjo institucional têm como foco o escrutínio dos produtos do arranjo. A quarta fase do processo de análise se refere à avaliação das capacidades estatais produzidas – sejam as que se situam no âmbito técnico-administrativo sejam aquelas que estão na esfera política.

As capacidades técnico-administrativas poderão ser consideradas adequadas ou suficientes quando o arranjo: envolver as organizações, recursos e competências essenciais; exibir mecanismos de coordenação e articulação entre atores na execução de tarefas e desempenho de funções; estabelecer processos de monitoramento e acompanhamento da execução, entre outros aspectos de natureza técnico-administrativa. As capacidades políticas, por sua vez, poderão ser consideradas adequadas ou suficientes quando o arranjo: incluir os diversos atores interessados ou impactos pela política; envolver processos participativos; prever oportunidades de

interação com atores políticos (parlamentares, partidos, prefeitos, governadores etc.); incluir espaços para expressão e processamento de conflitos; promover a transparência; lidar produtivamente com os órgãos de controle; e produzir legitimidade para as ações planejadas (Pires, 2016, p. 200).

Este estágio da pesquisa demandou o tensionamento entre os critérios expostos por Pires (2016) na avaliação das capacidades estatais e os pressupostos da radiodifusão pública e da comunicação pública nas organizações a partir da avaliação do que era cabível para as TVs Universitárias. Isso significa que, como postulou Braga (2011), observou-se o objeto empírico, ponderaram-se os aspectos teóricos aplicáveis e realizou-se uma aproximação no sentido de aferir distinções e conformidades entre conceitos firmados e a prática observada – tanto pelos documentos orientativos quanto pelas descrições presentes nos discursos dos entrevistados.

Braga (2011, p. 18) considera que o tensionamento do objeto frente às teorias ocorre não no sentido de refutar as proposições consolidadas, mas com a finalidade de “complementar com ângulos específicos; de observar diferenças na semelhança (realizações singulares ainda não percebidas na proposição geral)[...]; ou de observar semelhanças para além das especificidades”. A partir dessas orientações, na presente pesquisa, procedeu-se ao desenvolvimento de categorias para analisar o material coletado com vistas à realização da descrição interpretativa dos achados empíricos. Em decorrência dessas análises, foi, então, possível cumprir o quinto passo da abordagem de Pires (2016): a avaliação dos efeitos dos arranjos e dos resultados produzidos, o que propiciou o exame de entraves, obstáculos e elementos facilitadores no cumprimento dos objetivos da política de radiodifusão pelas TVs Universitárias na RNCP.

Antes de explicitar tais resultados, no entanto, é preciso detalhar critérios e técnicas para a realização das entrevistas e para a coleta de documentos, assim como destrinchar as categorias organizadas para a etapa de análise das informações. É o que se propõe a seguir.

4.4. FASE DE COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE E LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

Para desenvolver as dimensões propostas nesta pesquisa (vertentes subjetiva e objetiva), a investigação enveredou por dois caminhos. O primeiro deles foi o contato com os agentes responsáveis pela coordenação das TVs Universitárias. Com esse intuito, recorreu-se ao instrumento metodológico da entrevista em profundidade. De acordo com Duarte (2005), trata-se de uma “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações,

percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (Duarte, 2005, p. 62). Tal opção efetivou-se aqui por meio de entrevistas semiabertas, com roteiros semiestruturados, formados por perguntas-guias que permitissem flexibilidade no aprofundamento das questões e fossem passíveis de adaptação a depender da postura e do nível de conhecimento do entrevistado sobre cada tópico abordado. Cabe ressaltar que, para avaliar como deveria ser realizada a condução desses procedimentos, decidiu-se por realizar um pré-teste – uma entrevista inicial com uma diretora de TV Universitária, afiliada à Rede Nacional de Comunicação Pública desde o princípio da operacionalização dessa cadeia de transmissão.

Assim como ocorreu posteriormente com as demais entrevistas com gestores de emissoras universitárias, o pré-teste foi gravado em plataforma de vídeo on-line com autorização prévia da entrevistada. E mostrou a necessidade de deixar explícito, desde o início da conversa, que a conduta escolhida para a presente investigação foi orientada pelo princípio da anonimização dos entrevistados no texto final desta dissertação de modo a não haver identificação dos interlocutores. Duas foram as razões para tanto. Primeiro, o objetivo era, durante as entrevistas, criar um ambiente seguro para que as fontes pudessem fazer emergir informações e visões de mundo sem amarras pré-concebidas, principalmente acerca do relacionamento com reitorias e com a EBC.

O segundo motivo encontra-se no âmbito das relações empregatícias: gestores de TVs Universitárias, em regra, ocupam cargos devidamente remunerados para exercer funções de chefia. A exposição de conflitos e tensões em uma entrevista acadêmica identificada poderia gerar constrangimentos e até a perda das gratificações, o que nunca se consubstanciou como intenção desta pesquisa. Portanto, a opção metodológica assumida aqui foi por nem mesmo georreferenciar as TVs em seus estados (utilizou-se apenas as macrorregiões em que se localizam), já que, se revelada a localização exata, seria possível fazer a conexão geográfica da emissora na Rede Nacional de Comunicação Pública e, talvez, identificar o entrevistado.

Após a formulação da lista de emissoras universitárias para compor o *corpus* desta pesquisa, procedeu-se à marcação com os gestores das TVs. Eles foram ouvidos nos meses de junho e julho de 2024 e as gravações, transcritas na íntegra posteriormente. Ao todo, catorze informantes concederam entrevistas a esta pesquisadora. Em duas universidades, foram ouvidos dois gestores distintos, ambos com ingerência sobre a televisão universitária. O 5 explicita a forma como esses entrevistados serão nomeados ao longo da exposição e discussão dos resultados deste estudo.

Quadro 5 – Relações de gestores entrevistados

| Denominação dada neste trabalho | Cargo ocupado |
|---------------------------------|---|
| Gestor 1 | Diretor de TV Universitária – Nordeste |
| Gestor 2 | Superintendente de Comunicação e diretor de TV Universitária – Nordeste |
| Gestor 3 | Superintendente de Comunicação – Nordeste |
| Gestor 4A | Superintendente de Comunicação – Nordeste |
| Gestor 4B | Diretor de TV Universitária – Nordeste |
| Gestor 5 | Diretor de TV Universitária – Nordeste |
| Gestor 6 | Presidente da Comissão responsável pela TV Universitária – Norte |
| Gestor 7 | Diretor substituto de TV Universitária – Norte |
| Gestor 8 | Diretor de TV Universitária – Norte |
| Gestor 9 | Gestor de jornalismo de TV Universitária – Norte |
| Gestor 10 | Secretário de Comunicação – Centro-Oeste |
| Gestor 11A | Diretor de TV Universitária – Centro-Oeste |
| Gestor 11B | Gestor de Jornalismo de TV Universitária – Centro-Oeste |
| Gestor 12 | Diretor de TV Universitária – Sul |

Fonte: Elaboração da autora.

Para complementar as visões e versões fornecidas pelos gestores de TVs Universitárias nas entrevistas, partiu-se para o segundo movimento do trabalho empírico: o levantamento de documentos atinentes a essas emissoras. Nesse sentido, recorreu-se aos sites institucionais da EBC e de cada universidade, aos canais dos dois tipos de instituições no *YouTube* e a requisições feitas diretamente aos coordenadores e diretores das emissoras durante ou após as entrevistas. Em cada Instituição de Ensino Superior mantenedora das televisões em análise nesta pesquisa, a busca foi feita por três tipos de documentos: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a Política de Comunicação da universidade e o Regimento Interno da TV.

O primeiro documento, Plano de Desenvolvimento Institucional, refere-se a um dos principais instrumentos de planejamento quinquenal das universidades públicas. De acordo com publicação disponível no site do Ministério da Educação, o PDI das Instituições de Ensino Superior federais traz proposições, normas e orientações quanto “à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura

organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver” (Sant’ana *et al.*, 2017, p. 11).

Por isso, a menção às TVs neste planejamento geral da instituição deu indícios sobre o nível de institucionalidade do veículo de comunicação. Já a política de comunicação e o regimento interno das TVs são documentos setoriais com posicionamentos mais específicos a serem seguidos pelas emissoras. Eles apontaram também a importância institucional conferida internamente às estações radiodifusoras e demonstraram o nível de incorporação das televisões à estrutura organizacional das IES.

Quanto às buscas no site da Empresa Brasil de Comunicação, os esforços recaíram sobre a necessidade de encontrar acordos de cooperação, contratos de adesão e termos de cessão de uso de equipamentos. Esses materiais mostraram de que modo ocorre o relacionamento entre a EBC e as afiliadas em termos normativo-institucionais e podem ser vistos como a concretização legal de parcerias e intercâmbios de cooperação técnica.

Com todo o aporte documental em mãos, procedeu-se ao exame científico do material, conforme as indicações de Moreira (2005):

Visitados os espaços (reais ou virtuais), superados os obstáculos na etapa de apuração e organizado o material, o pesquisador parte para a análise crítica dos documentos que, com vínculos e desdobramentos, apresentam-se para avaliação. (...) A análise documental processa-se a partir de semelhanças e diferenças, é uma forma de investigação que consiste em um conjunto de operações intelectuais que têm como objetivo descrever e representar os documentos de maneira unificada e sistemática para facilitar sua recuperação (Moreira, 2005, p. 276).

Assim, tanto para a avaliação do material objetivo quanto das declarações dadas pelos entrevistados a esta pesquisa, foi necessário elaborar categorias que permitissem à pesquisa chegar ao nível interpretativo na análise do objeto. A categorização proposta com tal finalidade é o que se expõe a seguir.

4.5. ANÁLISE INTERPRETATIVA: CATEGORIZAÇÃO FRENTE AO OBJETO EMPÍRICO E À LUZ DO MARCO TEÓRICO

Para analisar as informações coletadas a partir de documentos e entrevistas, a opção metodológica realizada nesta pesquisa segue as orientações de Braga (2011), segundo as quais é necessário ir além do mero descritivismo dos fatos encontrados. A investigação científica requer também que a reflexão sobre o objeto e o tensionamento com o marco teórico

estabelecido atue de modo a permitir que se possa “relacionar, interpretar, inferir” (Braga, 2011, p. 22), mais do que apenas classificar as realidades enfrentadas.

Para tanto, no presente estudo, foram elaboradas categorias de análise dos materiais recolhidos. De acordo com Duarte (2005, p. 79), “categorias são estruturas analíticas construídas pelo pesquisador que reúnem e organizam o conjunto de informações obtidas a partir do fracionamento e da classificação em temas autônomos, mas inter-relacionados”. O trabalho de categorização baseou-se em duas frentes: a primeira diz respeito às variáveis oriundas da própria articulação teórica entre os conceitos operadores da pesquisa – radiodifusão pública, comunicação pública institucional e políticas públicas. Mas, segundo Duarte (2005, p. 79), a teoria não pode atuar como “camisa-de-força”.

Por isso, a outra frente de trabalho fez emergir categorias a partir da observação direta do objeto empírico, o que levou à identificação de estratos não previstos de modo apriorístico na literatura utilizada. Acerca desse tipo de construção metodológica, Braga (2011) preconiza:

Ao pesquisar um objeto, para além de sua inscrição possível em um âmbito teórico e/ou sua categorização, interna ou entre similares, com base em um sistema classificatório estabelecido (démarches certamente válidas, mas parciais), temos também a expectativa de encontrar “restos”: ângulos ainda não completamente esclarecidos, espaços não totalmente cobertos pelas teorias solicitadas. Esse tipo de esforço reflexivo é que pode ser caracterizado como de tensionamento mútuo entre teoria e objeto, potencializado pelo modo como problematizamos o caso (Braga, 2011, p. 18).

Com base em tal direcionamento, primeiramente, foram estabelecidos eixos temáticos. Os três grandes eixos de análise advieram do conceito de acordo político-administrativo, previsto em Subirats *et al.* (2008) como instrumento-base da fase de implementação da política pública. Os acordos dependem de três elementos: atores, recursos e regras institucionais. Esses componentes se articulam para implementar os objetivos da política pública. Na presente pesquisa, cada um desses elementos tornou-se um eixo específico de análise.

Dentro de cada eixo, estabeleceram-se, então, categorias. Para tanto, inicialmente, foram avaliadas as características atinentes às TVs Universitárias no rol de princípios da radiodifusão pública e da comunicação pública em âmbito organizacional. No primeiro eixo, alusivo à atuação dos **atores** na implementação da política pública (gestores das TVUs, caracterizados como burocratas de médio escalão), definiram-se três variáveis: autonomia editorial, função relacional do gestor e busca por pluralidade e diferenciação.

A categoria **autonomia editorial** advém do princípio da independência, presente tanto nas recomendações da Unesco (2001) quanto no modelo traçado por Pieranti (2018). No âmbito

da RNCP, essa variável foi avaliada em duas direções. Primeiramente, observou-se a forma como as TVs das instituições de ensino relacionam-se com a Empresa Brasil de Comunicação. Foram codificadas questões relativas ao tipo de relação (se horizontal ou vertical no que tange à tomada de decisões e sua divulgação aos membros da cadeia televisiva) e à existência de eventuais interferências no material produzido pelos radiodifusores universitários.

A outra direção adotada para esta categoria diz respeito às ingerências da gestão superior da universidade (ou mesmo do quadro acadêmico, formado essencialmente por professores universitários) na elaboração de produtos da TV. Utilizou-se, aqui, como norte, a busca pelo princípio da impessoalidade na comunicação pública (Medeiros; Chirnev, 2021), que traz o interesse público como principal pressuposto e, assim, ocupa-se da despersonalização da comunicação institucional.

A segunda categoria traçada para o primeiro eixo temático de análise foi obtida a partir da análise teórica dos estudos de Lotta, Pires e Oliveira (2015). A **função relacional do gestor** diz respeito à atuação dos coordenadores e diretores das TVs Universitárias na busca pela implementação dos princípios da radiodifusão pública. Como burocratas de médio escalão, eles precisam efetuar negociações diárias com estratos hierárquicos superiores, com as equipes da TV internamente e com a comunidade acadêmica de forma geral em suas interações e requisições aos integrantes da emissora. Tal função envolve a administração de conflitos e tensões e a realização de acordos diárias. Acomodaram-se, nesta categoria, por exemplo, relatos acerca de riscos e pressões exercidas sobre os gestores das estações televisivas para atuarem em sentido contrário ao apregoado pelos pressupostos da radiodifusão pública e o modo como esses coordenadores ou diretores de TV responderam em tal contexto.

O quadro temático referente aos atores nas TVs universitárias implementadas na RNCP se completa com a categoria **busca por pluralidade e diferenciação**, composta a partir dos pressupostos fundantes da radiodifusão pública delineados pela Unesco (2001). Foram codificados neste item excertos referentes às possibilidades abertas pela RNCP como ferramenta para se transmitir conteúdos diversificados que não seriam elaborados pelas próprias emissoras universitárias (por limitações técnicas, editoriais ou geográficas, por exemplo) e relatos que demonstraram preocupação ou negligência em relação a temas não abordados por radiodifusores comerciais. As possibilidades de exibição de materiais audiovisuais de outras praças, afiliadas à Rede, também se enquadram nesta variável.

O segundo eixo analítico relacionou-se à disponibilidade de **recursos** aos quais os gestores de TVs Universitárias têm acesso para colocar a comunicação pública em prática. Em tal linha de avaliação, enquadram-se outras duas categorias – uma já presente no arcabouço

teórico da pesquisa e outra que traz a junção de elementos presentes na literatura com aspectos que despontaram a partir da observação direta da realidade estudada. Elas foram assim denominadas: sustentabilidade financeira e capacidade de produção local.

Um dos componentes do princípio da independência na radiodifusão pública (Unesco, 2001; Pieranti, 2018), a **sustentabilidade financeira**, como categoria de análise neste trabalho, alude às fontes orçamentárias para garantir a sobrevivência e manutenção das emissoras e às eventuais alternativas construídas pelos gestores para a obtenção de recursos pecuniários com a finalidade de levar a cabo produções audiovisuais. Trata-se de variável que compreende, entre seus códigos, a existência de um orçamento específico para a TV, possíveis disputas por recursos com unidades acadêmicas de outros setores da universidade, a realização pela TV de projetos remunerados e as possibilidades de obtenção de verbas junto à EBC.

A categoria **capacidade de produção local** apresenta as consequências do modelo de sustentabilidade financeira das emissoras e contém elementos pungentes, que emergiram com a coleta de dados. Ela abarca as possibilidades fáticas de elaboração de conteúdos e seus resultados (exemplificadas pela quantidade de horas semanais de material inédito produzido pelas TVs), a abrangência da cobertura realizada (regional, local ou circunscrita ao ambiente universitário), a viabilidade de atendimento às demandas da EBC para veiculação na RNCP/TV e as soluções encontradas para preencher a grade de programação. A força de trabalho disponível para a elaboração do material finalístico da TV (jornalistas, editores, técnicos em audiovisual e bolsistas, por exemplo) e as condições técnicas que condicionam a produção quotidiana das televisões foram, ainda, quesitos elencados para compor tal camada de análise.

Quanto ao último eixo, concernente às **regras institucionais** relacionadas às TVs universitárias que integravam o arranjo institucional da RNCP até setembro de 2023, foram definidas como categorias o modelo institucional das emissoras universitárias na Rede e a existência de mecanismos de participação social. Neste ponto, é importante frisar uma questão conceitual no que diz respeito à definição de regras institucionais. De acordo com Subirats *et al.* (2008), a análise de uma política pública deve levar em consideração a relação entre normas formais, ou seja, institucionalmente estabelecidas, firmadas em documentos que vinculam os agentes implementadores ao cumprimento de tais determinações, e as regras informais, geralmente “implícitas, mas compartilhadas pelos membros de uma organização ou comunidade” (Subirats *et al.*, 2008, p. 96). Essa oposição deve ser ponderada, segundo os autores, porque, de tão enraizadas na instituição, as regras informais, derivadas de comportamentos dos agentes e da cultura organizacional, podem chegar a substituir as formais.

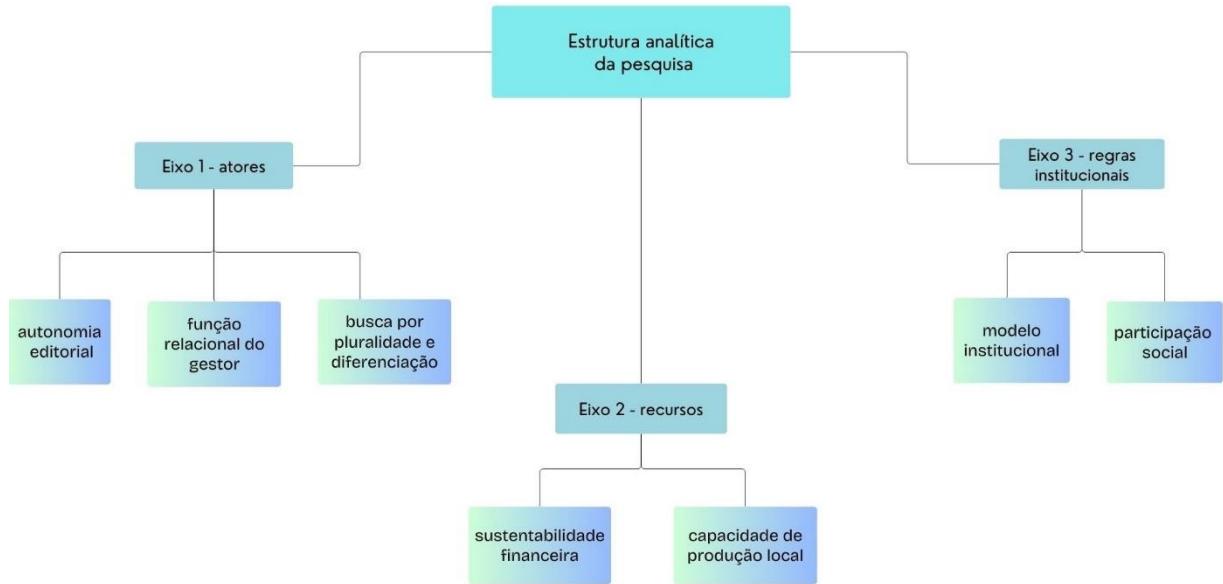
A categoria **modelo institucional** associa-se, inicialmente, ao princípio da independência (Unesco, 2001; Pieranti, 2018) e tem relação direta com os acontecimentos que afetaram a Empresa Brasil de Comunicação entre 2018 e 2022 – caso da inclusão da entidade no programa governamental destinado a desestatizar companhias públicas (Brasil, 2023a). A ameaça de extinção da EBC e a possibilidade de uma eventual dissolução do arranjo institucional que compõe a RNCP/TV, além da ausência de regras inequívocas que vedem interferências políticas diretas na grade de programação da Rede, foram questões codificadas nesta variável por serem afetas à possível fragilidade do modelo institucional das organizações.

Nesta categoria, foi avaliada, ainda, a vinculação institucional das emissoras universitárias (se diretamente subordinadas às reitorias, ligadas a departamentos específicos das superintendências ou secretarias de comunicação ou, ainda, vinculadas a uma unidade acadêmica, como a Faculdade de Comunicação Social). Codificaram-se também casos em que a TV é gerenciada por uma fundação de apoio à universidade, o que a retira da estrutura organizacional formal da Instituição Superior de Ensino e a sujeita a regras distintas daquelas aplicadas na administração pública. O direito público pode gerar amarras legais (em termos de contratação de pessoal, aquisição de equipamentos e realização de greves) que não estão presentes nas fundações de direito privado. Esta dimensão de análise também recai sobre tal aspecto.

Um dos pilares da radiodifusão pública, a **participação social** se colocou como a última categoria de análise deste trabalho. Ela foi enquadrada no eixo “regras institucionais” porque os mecanismos de inclusão da sociedade nas avaliações, críticas e sugestões aos veículos públicos de radiodifusão, em regra, decorrem da adoção de normativos específicos para esse fim. Eles se traduzem, por exemplo, na instalação e operação de ouvidorias, conselhos de programação com representação externa à universidade, órgãos colegiados de caráter consultivo ou deliberativo e ferramentas de interação com a comunidade. Nesta camada, a codificação realizada apontou a premência de se avaliar tanto a existência de previsão jurídica que respalde tais instâncias e ferramentas quanto a real operacionalização da implementação dos meios de participação social nas emissoras.

Descritos os eixos e as variáveis dispostas em cada linha de investigação, foi possível traçar, de forma esquemática, a arquitetura de análise adotada na presente pesquisa. A Figura 6 ilustra essa estrutura.

Figura 6 – Estrutura analítica da pesquisa (eixos e categorias).



Fonte: Elaboração da autora.

Com o arcabouço teórico-metodológico da pesquisa exposto, pode-se, agora, proceder à avaliação dos resultados deste estudo. O próximo capítulo se ocupa de tal discussão.

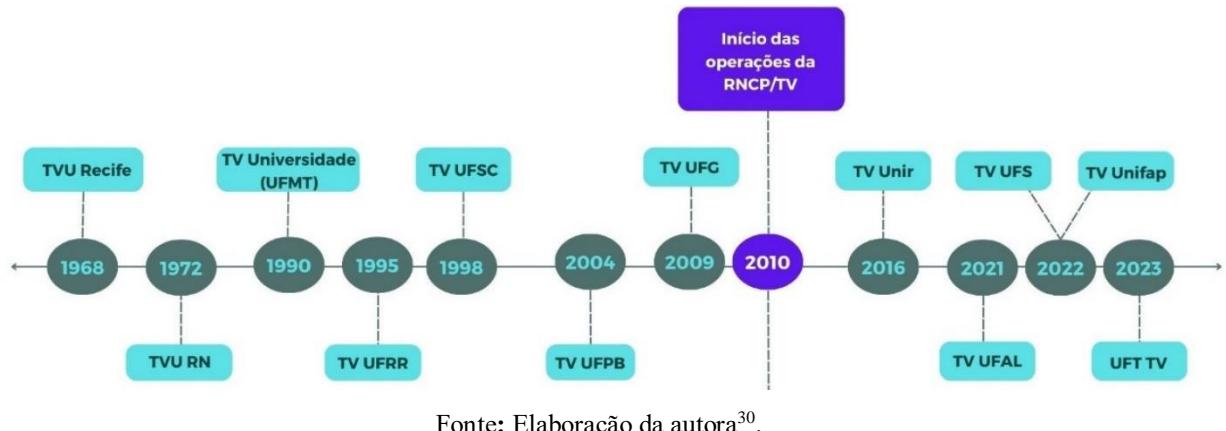
5. TVS UNIVERSITÁRIAS FEDERAIS IMPLEMENTADAS NA REDE: CARACTERÍSTICAS, ATUAÇÃO E DESAFIOS

Esta seção destina-se à apresentação dos resultados da presente pesquisa e à discussão frente às correntes teóricas que amparam o estudo. Para tanto, pretende-se, inicialmente, delinear como surgiram as 12 TVs que tiveram dados coletados e de que maneira foram implantadas para retratar as peculiaridades, similaridades e discrepâncias existentes entre os veículos. Na sequência, tem-se a exposição dos frutos da análise de documentos e entrevistas de acordo com os eixos e categorias que estruturam esta investigação.

5.1. TVS UNIVERSITÁRIAS NA RNCP/TV: ORIGENS E IMPLEMENTAÇÃO

O grupo de TVs analisadas apresenta grande heterogeneidade no que diz respeito às origens, graus de incorporação à estrutura organizacional das universidades e níveis de implementação. É possível identificar dois subconjuntos distintos: um formado por emissoras universitárias cujo surgimento foi anterior ao início das operações da RNCP/TV, em 2010, que contém, inclusive, televisões históricas, instituídas nas décadas de 1960 e 1970; e outro, constituído por emissoras recentes, ainda em estruturação, e posteriores à implantação da Empresa Brasil de Comunicação. Verificou-se que essa diferenciação entre as televisões analisadas é importante porque aponta relações distintas com a EBC e visões divergentes no que diz respeito às funções do arranjo institucional da RNCP/TV para as estações universitárias. A linha do tempo na figura 7 mostra o quanto distantes estão as emissoras universitárias entre si quanto ao ano de criação.

Figura 7 – Linha do tempo: datas de criação das TVs universitárias analisadas.



Fonte: Elaboração da autora³⁰.

Do primeiro subgrupo, fazem parte sete emissoras: a TVU Recife (Universidade Federal de Pernambuco), a TVU RN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), a TV Universidade (Universidade Federal de Mato Grosso), a TV UFRR (Universidade Federal de Roraima), a TV UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), a TV UFPB (Universidade Federal da Paraíba) e a TV UFG (Universidade Federal de Goiás). As datas de criação delas vão de 1968 a 2009. Todas produzem – ou já produziram – conteúdos próprios ao longo dos anos e exibiram produções na Rede Nacional de Comunicação Pública. Hoje, parte dessas emissoras se intitula mera retransmissora da TV Brasil, mas já foi capaz, em algum momento de sua trajetória, de veicular programas produzidos localmente. Tal aspecto será destrinchado mais adiante, na análise do eixo temático referente aos recursos disponíveis às estações televisivas, na categoria capacidade de produção local.

Quadro 6 – TVs anteriores à RNCP/TV e suas datas de criação.

| Emissora universitária | Ano de criação |
|------------------------|----------------|
| TVU Recife | 1968 |
| TVU RN | 1972 |
| TV Universidade | 1990 |
| TV UFRR | 1995 |
| TV UFSC | 1998 |
| TV UFPB | 2004 |
| TV UFG | 2009 |

Fonte: Elaboração da autora.

³⁰ Os dados foram coletados nos sites institucionais das universidades, páginas eletrônicas das emissoras, nos canais das estações no *YouTube* e nas entrevistas realizadas com os gestores.

Uma parcela das TVs deste primeiro agrupamento não é chamada de histórica à toa. A própria literatura sobre radiodifusão pública brasileira sustenta tal alcunha. Angeiras (2015) conta a trajetória da TVU Recife – a primeira emissora educativa do país – em suas três primeiras décadas de existência. A autora relata o engajamento da estação universitária, em seus primórdios, na proposta de alfabetizar a população por meio da transmissão de aulas, cursos e conferências (projeto em torno do qual emergiram as TVs educativas no Brasil). Ela mostra que a estrutura da televisão contava com telepostos avançados – montados até mesmo em presídios para atingir o objetivo instrucional – e um forte braço cultural, que incluía setores específicos destinados à produção de programas teatrais e musicais. “No final da década de 1970 e início da década de 1980, a programação da TVU criou uma identidade cultural, passando a ser reconhecida pela sociedade local como emissora que mais expressava a cultura regional” (Angeiras, 2015, p. 127).

Nesse mesmo cenário, em 1972, quatro anos depois do surgimento da TVU Recife, veio a TV Universitária do Rio Grande do Norte (TVU RN), também marcada pelo pioneirismo. Ao pesquisar as contribuições da emissora para a divulgação científica, Accioly (2012) procura recontar a trajetória do veículo das transmissões iniciais à primeira década dos anos 2000. A autora aponta, por exemplo, que a primeira estrutura de TV com equipamentos terrestres do Rio Grande do Norte pertencia à televisão universitária e, até o início do século XXI, ainda era utilizada inclusive por TVs comerciais. Além disso, de acordo com a pesquisadora, a estação apresentava boa capacidade de produção e reconhecimento regional.

Como tinha programação formada predominantemente por produções locais e alguns programas trazidos em fitas, a TVU funcionava como uma verdadeira indústria de televisão, fervilhando o tempo todo com o trânsito de atores, músicos, jornalistas e populares que formavam os auditórios (Accioly, 2012, p. 91).

Com surgimento posterior, ocorrido nas décadas de 1990 e 2000, outras três emissoras deste mesmo subgrupo reúnem uma marca comum: a TV Universidade, a TV UFRR e a TV UFG percorreram caminhos tortuosos até chegarem à concessão estatal que permitiria a elas atuarem como emissoras educativas. O caso da emissora ligada à Universidade Federal de Goiás é emblemático. De acordo com Maia (2017), a TV UFG levou quarenta anos para conseguir a concessão. A autora expõe parte dessa trajetória laboriosa – o primeiro pedido de outorga data da década de 1960, mas, naquele período, a concessão foi dada apenas para a implantação da rádio.

A pesquisadora conta que, posteriormente, houve outro empecilho. Entidades da administração indireta federal (caso das universidades) ficaram impossibilitadas de receber concessões de TV, já que o serviço deveria ser operado pela antiga Radiobrás (estatal que deu lugar à EBC). Foi, então, que a Universidade Federal de Goiás optou por outro caminho: criar uma fundação de apoio, regida por normas do direito privado. Assim, a Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural (FRTVE) recebeu a outorga do Ministério das Comunicações em 2004, com início das operações da TV UFG cinco anos depois (Maia, 2017).

Já a TV UFRR surge em 1995 como herdeira da concessão da extinta TV Macuxi, anteriormente gerida pelo governo municipal da capital do estado. Conforme Almeida (2008), à época, a prefeitura de Boa Vista havia firmado convênio com a Universidade Federal de Roraima para operar o serviço de televisão. A parceria, a princípio, seria provisória, com duração de cinco anos (Almeida, 2008). No entanto, por meio de uma lei aprovada pela câmara de vereadores, todos os bens da TV Macuxi foram doados à universidade.

O repasse incluía um terreno de 907 m², todos os equipamentos audiovisuais e o acervo da emissora (Boa Vista (RR), 1996). Ainda que constitucionalmente os procedimentos relacionados ao rito de outorga sejam de competência federal, a Lei municipal n.º 395, de 20 de junho de 1996, em seu artigo 1º, inciso 2º, assim estabeleceu: “A doação implica a transferência dos direitos de uso e exploração dos serviços de radiodifusão, nos termos da concessão e permissão outorgados à TVE-Macuxi” (Boa Vista (RR), 1996).

Longe de ter uma história inicial tão intrincada quanto as trajetórias das TVs UFG e UFRR, a emissora da Universidade Federal de Mato Grosso se assemelha a elas por ter passado pela burocracia estatal para obter a outorga destinada às emissoras educativas. Como descreve Bezerra (2012), a TV Universidade entrou no ar como retransmissora da TVE do Rio de Janeiro em 1990. Só dois anos depois da operação inaugural, alcançou o aval para inserir conteúdo próprio na grade, com uma proposta que listava a possibilidade de produzir 27 programas locais. “A maioria dos programas do projeto inicial ficou apenas no papel, impossibilitada de produção por falta de disponibilidade financeira” (Bezerra, 2012, p. 110).

Duas TVs finalizam a descrição sobre as origens das televisões neste primeiro subgrupo de emissoras analisadas na presente dissertação. É possível fazer conexões entre o surgimento das estações vinculadas às universidades Federais da Paraíba e de Santa Catarina a partir de um fato próprio da história das TVs Universitárias: o advento da Lei do Cabo, de 1995. Tanto a TV UFPB quanto a TV UFSC começam suas operações na televisão fechada, na esteira da norma que estabelecia o carregamento obrigatório de canais universitários no combo dos serviços de TV por assinatura em cada localidade. Em Santa Catarina, o início das transmissões se deu em

1998 (Emerim; Crocomo, 2019). Já na Paraíba, o canal universitário entrou no ar em 2004 (Vital, 2020). As duas emissoras tornaram-se veículos de radiodifusão (portanto, de sinal aberto, livre e gratuito) após a assinatura de acordos de cooperação com a EBC para integrarem a Rede Nacional de Comunicação Pública – a TV UFPB, em 2009; e a TV UFSC, em 2013 (Emerim; Crocomo, 2019; Vital, 2020).

Seja por terem seu nascedouro atrelado à busca por uma concessão para operar como radiodifusora educativa, seja por emergirem a partir da Lei do Cabo, as TVs universitárias do primeiro subgrupo aqui exposto encontram pontos de convergência com fatos que marcam a história geral das emissoras ligadas a Instituições de Ensino Superior no Brasil. Isso já não ocorre com o segundo subconjunto de TVs analisadas. Criadas entre 2016 e 2023, elas originam-se como emissoras³¹ consignadas pelo poder público para atuarem em parceria com a Empresa Brasil de Comunicação. Já surgem, assim, como integrantes do incipiente Sistema Público de Radiodifusão que desponta com a estruturação da Rede Nacional de Comunicação Pública.

Aqui, enquadram-se a TV Unir (Universidade Federal de Rondônia), a TV UFAL (Universidade Federal de Alagoas), TV UFS (Universidade Federal de Sergipe), TV Unifap (Universidade Federal do Amapá) e UFT TV (Universidade Federal de Tocantins). Tais televisões, embora apresentadas como **geradoras já implementadas** no Mapa Interativo da RNC (Empresa Brasil de Comunicação, 2024c)³², **atuam eminentemente como retransmissoras** de conteúdos da TV Brasil, ainda sem grande capacidade de produção local de acordo com informações fornecidas pelos próprios gestores das emissoras nas entrevistas semiabertas para esta investigação. A estação vinculada à Universidade Federal de Sergipe chegou a produzir conteúdos próprios para exibição na Rede, mas em pequena escala e de forma pontual – o que será demonstrado, com maior detalhamento, na análise das entrevistas e documentos no tópico seguinte desta dissertação.

³¹ Parte desses núcleos audiovisuais já produzia conteúdos para as mídias sociais digitais antes da inauguração oficial das TVs. Ao abordar o surgimento dessas emissoras, a opção metodológica adotada nesta pesquisa foi por não considerar a atuação delas como WebTVs, já que este veículo, para efeitos do presente trabalho, diferencia-se das televisões (em sinal aberto ou fechado).

³² Informação obtida a partir de consulta ao site do Mapa Interativo (<https://rncp.ebc.com.br/>) realizada em 15 de junho de 2024 durante a fase de coleta de dados desta pesquisa (Empresa Brasileira de Comunicação, 2024c).

Quadro 7 – TVs posteriores à RNCP/TV e suas datas de criação.

| Emissora universitária | Ano de criação |
|------------------------|----------------|
| TV Unir | 2016 |
| TV UFAL | 2021 |
| TV UFS | 2022 |
| TV Unifap | 2022 |
| UFT TV | 2023 |

Fonte: Elaboração da autora.

Como são veículos de comunicação recentes, o material documental e bibliográfico sobre essas TVs é rarefeito. A própria consulta aos sites das instituições de ensino a que estão vinculadas, realizada durante o período de coleta de dados para esta pesquisa – junho e julho de 2024 –, aponta essa escassez. É o caso da página oficial da Universidade Federal de Rondônia³³ na internet. Ela não traz menções à TV ou abas que possam levar a informações sobre o veículo. O atalho para a assessoria de comunicação social da entidade lista, como canais oficiais da universidade, apenas o portal institucional, o portal do servidor, os *links* para as redes sociais digitais, o portal de processos seletivos e o e-mail institucional (Universidade Federal de Rondônia, 2022a).

É possível encontrar, no *YouTube*, um canal nomeado “TV Unir”, mas a descrição diz que se trata de um repositório “de reportagens e outros produtos jornalísticos realizados pelos alunos do curso de Jornalismo da Universidade Federal de Rondônia”³⁴. A página leva, ainda, a um site também intitulado “TV Unir”, presente no endereço <https://tv.unir.br/homepage>. Tanto a rede social de vídeos quanto o portal citado não apresentam atualizações desde 2020. O gestor da TV Unir entrevistado para esta pesquisa confirmou que os materiais dos dois repositórios foram produzidos por estudantes em disciplinas do curso de Jornalismo – sem que isso representasse um canal oficial da Universidade.

A análise feita nos documentos da Universidade Federal de Rondônia confirmou a informação e revelou que se tratava, na verdade, de um projeto acadêmico intitulado “Programa de Extensão TV Unir: da teoria à prática do telejornalismo”, aprovado pela Câmara de Pesquisa e Extensão para começar em 2016. O projeto deveria ser concluído em 2018 e teria a participação de 15 alunos e dois professores do campus de Vilhena da instituição (Universidade Federal de Rondônia, 2018). Como o mesmo nome é atribuído ao programa de extensão e à

³³ O endereço do site consultado é <https://www.unir.br/>. Acesso em: 3 jul. 2024.

³⁴ Informações obtidas no endereço <https://www.youtube.com/@tvunir4717>. Acesso em: 3 jul. 2024.

emissora de televisão da universidade, entende-se que houve um desarranjo informacional que pode confundir atuais e futuros telespectadores da TV da universidade e gerar zonas cinzentas no entendimento acerca do veículo público.

A falta de referências institucionais no *site* oficial da universidade também ocorre com a TV UFAL³⁵. A área de comunicação traz *links* para a rádio, atendimento à imprensa, banco de imagens e até reserva de outdoor. Mas não há qualquer alusão à emissora de televisão da universidade, como é possível verificar na figura 8. A TV é subordinada à pró-reitoria de extensão e gerida (administrativa e financeiramente) por uma fundação de apoio, a Fundepes – Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa. Ao abrir a aba sobre a pró-reitoria³⁶ ou o site da Fundepes³⁷, no entanto, não é possível encontrar detalhes sobre a emissora da universidade.

Figura 8 – Site da Universidade Federal de Alagoas, aba Comunicação



Fonte: Universidade Federal de Alagoas (www.ufal.br).

Os mesmos indícios sobre a baixa institucionalidade das TVs do segundo subgrupo foram encontrados no site da Universidade Federal de Tocantins³⁸. A UFTV é a emissora mais

³⁵ A página oficial da Universidade Federal de Alagoas, consultada para esta pesquisa, encontra-se em <https://ufal.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

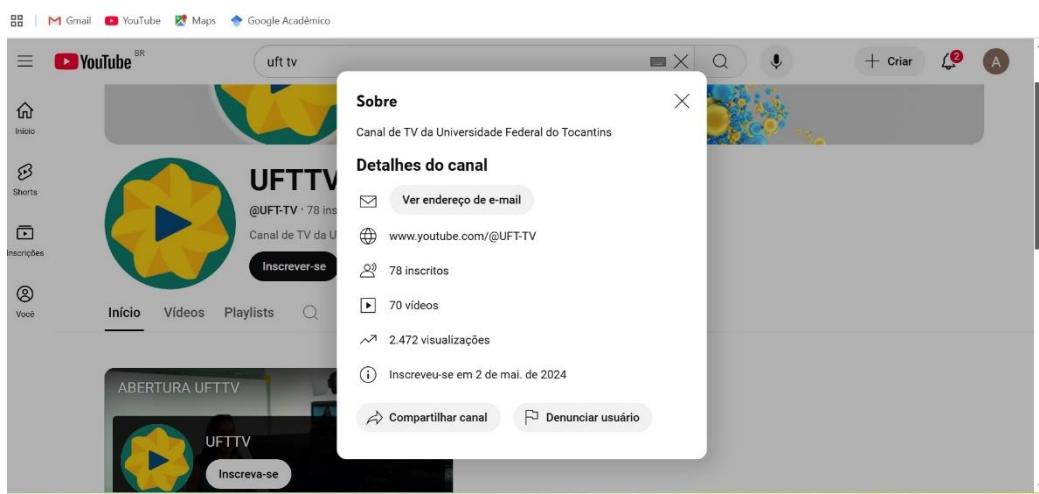
³⁶ Disponível em: <https://ufal.br/ufal/institucional/pro-reitorias>. Acesso em: 28 jun. 2024.

³⁷ O endereço da página da Fundação é <https://www.fundepes.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

³⁸ A Universidade Federal de Tocantins tem como página oficial o site <https://www.uft.edu.br/>, acessado para esta pesquisa em 14 de junho de 2024.

recente entre os veículos que compõem a análise desta investigação. Foi criada em 2023. Um ano após sua inauguração, a página oficial da universidade ainda não continha atalhos, abas ou *links* sobre a estação televisiva. No *YouTube*, no entanto, a entidade mantém um endereço dedicado à UFT TV³⁹. Como ilustra a figura 9, o canal havia sido criado há apenas um mês quando ocorreu a coleta de dados para esta pesquisa e continha somente dois vídeos, que não foram veiculados na grade de programação da TV de acordo com informações fornecidas durante a entrevista com o gestor da emissora.

Figura 9 – Informações institucionais do canal da UFTV no YouTube.



Fonte: Canal da UFTV no *YouTube* (<https://www.youtube.com/@UFT-TV>)

Ambas instituídas em 2022, as TVs das universidades federais de Sergipe e do Amapá são casos distintos dos anteriores. A primeira, TV UFS, apresenta menções no *site* institucional da universidade, especialmente na página destinada à Superintendência de Comunicação⁴⁰, da qual faz parte. Entretanto, trata-se de um caso em que a baixa institucionalidade é mais sutil: no site, embora as notícias refiram-se à emissora de televisão de fato como TV UFS, a retranca principal intitula-se “produtora audiovisual”⁴¹, como demonstra a figura 10. Dois anos depois da criação da emissora, o texto de descrição do setor ainda ressaltava mais a gravação de materiais demandados pela universidade do que a produção televisiva própria:

A Produtora Audiovisual, vinculada a Diretoria de Editoração, Comunicação Institucional e Produção Audiovisual, responde pelos registros audiovisuais dos eventos científicos, acadêmicos e culturais, assim como na produção e realização de projetos especiais em vídeo, como documentários e videoaulas, promovidos pela

³⁹ O canal da UFT TV no YouTube fica hospedado em <https://www.youtube.com/@UFT-TV/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

⁴⁰ Página <https://secom.ufs.br>, consultada em 4 de junho de 2024.

⁴¹ A aba “produtora audiovisual” está presente em <https://produtora.ufs.br/>. Acesso em: 4 jun. 2024.

comunidade acadêmica da Universidade Federal de Sergipe. Em resumo: somos quem responde pelo audiovisual da instituição e o embrião para uma TV Universitária (Universidade Federal de Sergipe, [s.d.]).

Em entrevista para esta pesquisa, o gestor da entidade considerou que se trata mais de um caso de falta de atualização do que de ausência de reconhecimento interno. Mas ainda que o próprio quadro de servidores da comunicação social ainda precisa incorporar a ideia de que o setor se tornou uma TV:

Sempre que eu estou em reunião com eles, eu cobro a equipe dizendo assim: “olha, a gente precisa virar a chave e funcionar como TV, não mais como produtora.” A gente precisa ter uma escala produtiva. Não é uma escala produtiva para pensar a produção, mas é uma escala produtiva diária em que eu tenho que pensar o que vai ser colocado no ar todos os dias. Isso é um desafio de entendimento coletivo ainda da equipe. Mas eu acho que o que está lá no site é muito mais por uma questão de migrar mesmo. Acho que falta migrar ali, sabe? Porque ali, antes de ser TV UFS, foi um núcleo de produção. Aí depois virou a TV UFS (Gestor da UFS, 2024⁴²).

Figura 10 – Site Institucional da superintendência de comunicação da UFS.

The screenshot shows the official website of the Universidade Federal de Sergipe (UFS). The top navigation bar includes links for Página Inicial, WEBMAIL, and Mapa do Site. A search bar with a placeholder 'O que deseja buscar?' and a 'BUSCAR' button is also present. The main content area is titled 'Produtora Audiovisual' and features a date 'Ter, 04 de junho de 2024'. Below this, there is a news item: 'TV UFS vence premiação da Associação Brasileira de Educação a Distância' (TV UFS wins award from the Brazilian Association for Distance Education). The page also includes links to various university systems like SIGAA, SIPAC, and SIGRH, as well as a 'Links rápidos' (Fast Links) section.

Fonte: Universidade Federal de Sergipe (em <https://produtora.ufs.br/>)

Já o caso da TV Unifap é o único, neste subconjunto de emissoras analisadas, em que o site institucional da universidade⁴³ leva a detalhes sobre o funcionamento da emissora, considerando-a uma televisão. O portal, no menu “sala de imprensa”, leva a um *link* para a “Rádio e TV Universitária”. Ao final da página principal da Universidade Federal do Amapá,

⁴² Para evitar a identificação do gestor, optou-se por não utilizar, nesta citação específica, a numeração dada aos entrevistados conforme o Quadro 6 desta dissertação.

⁴³ O site institucional da Universidade Federal do Amapá fica hospedado em <https://www.unifap.br/>. A aba “Rádio e TV Universitária” abre o endereço <https://www2.unifap.br/radio/>. O acesso aos dois links ocorreu em 20 de junho de 2024.

também é possível encontrar um atalho para a estação televisiva. As últimas notícias postadas, entretanto, datam de maio de 2023 – ou seja, no ato da coleta de dados para esta pesquisa, o portal completava um ano sem atualizações. Embora o histórico presente no site faça alusão apenas à rádio, os compromissos expostos lá dizem respeito tanto à rádio quanto à TV:

A Rádio e TV Unifap tem a missão de promover o acesso à informação por meio da diversidade de fontes de produção e distribuição de conteúdo a partir de programações com finalidades educativas, culturais, científicas e informativas, estabelecendo relação entre o público externo com a própria universidade. A sua programação estimula a produção regional, nacional e independente, através de produções feitas em parceria com projetos de extensão e membros da comunidade acadêmica (Universidade Federal do Amapá, [s.d.]).

A distinção entre os dois grupos de TVs universitárias desta pesquisa não se limita às origens dessas emissoras, à produção bibliográfica sobre elas e à apresentação nas páginas oficiais de suas entidades mantenedoras na internet. A existência de documentos que possam conferir respaldo institucional às estações televisivas reforça essa diferenciação. O quadro 8 traz a lista de normativos que referendam a atuação das TVs presentes na pesquisa, avaliados tanto aqui, na descrição de características gerais das emissoras, quanto no item referente à análise do material segundo eixos temáticos e categorias.

Quadro 8 – Relação de documentos que referendam a existência das TVs em cada instituição

(continua)

| Universidade Federal | Tipo de documento | Identificação |
|----------------------|--|---|
| Alagoas | Regimento da TV UFAL | Portaria n.º 739, de 17 de outubro de 2023 – Gabinete da Reitoria |
| Amapá | Regimento da TV Unifap | Sem identificação específica ⁴⁴ |
| Roraima | Regimento interno da Rádio e TV Universitária – RTV/UFRR | Resolução n.º 028/2016 – Conselho Universitário |
| Santa Catarina | Regimento interno da TV UFSC | Resolução normativa n.º 102/2017 – Conselho Universitário |
| Paraíba | Regimento interno da TV UFPB | Resolução n.º 22/2012 – Conselho Universitário |

⁴⁴ O regimento interno da TV Unifap foi enviado a esta pesquisadora pelo dirigente da televisão entrevistado. As buscas no site institucional da Universidade (<https://www.unifap.br/>) no período de coleta de dados para a presente investigação não permitiram encontrar o regulamento. Mas ele consta do processo 23215.004082/2023-55 que firma parceria da emissora universitária com a TV Justiça.

Quadro 8 – Relação de documentos que referendam a existência das TVs em cada instituição.

(conclusão)

| | | |
|---------------------|---|--|
| Goiás | Regimento interno da TV UFG como integrante da Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural (RTVE) | Ato MP 061/19 – FUND., ata do Conselho Deliberativo da Fundação RTVE, de 6 de dezembro de 2018. Atualização do regimento original, de 2009 |
| Mato Grosso | Política de Comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso | Resolução n.º 82, de 1º de agosto de 2022 – Conselho Universitário |
| Sergipe | Política de Comunicação e Transparência da Universidade Federal de Sergipe | Resolução n.º 18/2021 – Conselho Universitário |
| Pernambuco | Regimento interno do Núcleo de TV e Rádios Universitárias da UFPE | Resolução homologada na 4ª sessão ordinária do Conselho de Administração, realizada em 23 de novembro de 2018. |
| Rio Grande do Norte | Regimento interno da Superintendência de Comunicação da UFRN | Resolução n.º 17/2018 – Conselho Universitário |

Fonte: Elaboração da autora.

Entre as sete TVs mais antigas nesta análise, responsáveis por compor o primeiro subgrupo de emissoras, **todas** são amparadas por documentos que as legitimam e impedem sua dissolução por decisão monocrática – seja um regimento interno próprio, uma política de comunicação que traz a estruturação do setor ou um regimento conjunto com outro setor. Há, no entanto, diferentes níveis de suporte documental entre as emissoras. Dois exemplos ilustrativos são a TV UFG e a TV Universidade, de Mato Grosso. A emissora que leva a marca da Universidade Federal de Goiás tem não apenas um regulamento interno que a concebe e define suas finalidades. Ela possui também uma política própria de produção, difusão, participação programação e financiamento de conteúdos audiovisuais, dada pela Resolução do Conselho Deliberativo da RTVE n.º 004, de 2020 (Fundação RTVE, 2020).

A TV Universidade, por sua vez, sustenta-se institucionalmente pela política de comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso (Resolução do Conselho Universitário n.º 82, de 1º de agosto de 2022) (Universidade Federal de Mato Grosso, 2022a). O documento destina basicamente dois artigos (numerados como 14 e 15) e seus respectivos incisos à TV: diz que ela é veículo de radiodifusão da UFMT, de expressão da sociedade e afirma que deve se guiar pelas leis que regem a radiodifusão no Brasil, incluindo expressamente a Lei n.º 11.652, de 2008, a norma instituidora da EBC. Não há previsão de estrutura, finalidades próprias e vedações ao exercício da emissora. Importante ressaltar que esses normativos serão destrinchados na próxima seção, na qual será feita a análise das categorias e eixos estabelecidos

para esta pesquisa. Considerou-se importante adiantá-los minimamente apenas para efeitos de caracterização geral das estações televisivas mencionadas.

Já no estrato de emissoras criadas após o início das operações da RNCP/TV, três televisões (em um total de cinco) são endossadas por um documento aprovado pela universidade: a TV UFAL, TV Unifap e a TV UFS – as duas primeiras, com um regimento próprio; a última, com menções na política de comunicação da instituição. No que tange à televisão da Universidade Federal de Sergipe, cabe destacar que ela foi incluída entre aquelas que possuem respaldo documental por ser referenciada em uma resolução aprovada por um conselho superior da IES – embora não tenha regulamento específico nem estrutura definida. Foi destinado à TV UFS, de forma exclusiva, apenas um artigo da política de comunicação da universidade (Resolução do Conselho Universitário n.º 18, de 2021) (Universidade Federal de Sergipe, 2021) . O artigo 20 traz as áreas temáticas a serem abordadas pelas produções da emissora, estabelece o espaço da televisão como ambiente de formação profissional de estudantes e institui a participação da comunidade interna na propositura de programas para a grade da televisão. Não vai muito além disso.

As demais estações desse subgrupo – UFT TV e TV Unir – ainda carecem de aprovação de normatização interna. No caso da Universidade Federal de Tocantins, existe uma política de comunicação que traz o organograma da superintendência, mas a estruturação prevê apenas um núcleo audiovisual – sem referências à UFT TV, como demonstra a figura 11.

Figura 11 – Organograma da Superintendência de Comunicação – UFT



Fonte: Política de Comunicação da Universidade Federal de Tocantins (2016).

Aqui, é importante fazer uma ressalva: os documentos prioritários da coleta de dados para esta pesquisa foram os regimentos internos das TVs. Quando as universidades não possuíam tais normativos aprovados para as emissoras de modo específico, apenas ligado a toda a estrutura da Superintendência ou Secretaria de Comunicação, optou-se por analisar a política de comunicação da universidade ou o regimento interno da área que responde por toda a comunicação na instituição. Foi o que ocorreu com as estações televisivas das Universidades Federais de Mato Grosso, Sergipe e Rio Grande do Norte, conforme o Quadro 8. As demais entidades só tiveram suas políticas de comunicação ou produção audiovisual consultadas para a complementação de informações quando o documento inicial era insuficiente. A relação de políticas de comunicação avaliadas de modo complementar está presente no quadro 9.

Quadro 9 – Lista de políticas de comunicação consultadas de modo complementar

| Instituição | Tipo de documento | Identificação |
|---|--|---|
| Fundação RTVE (responsável pela TV UFG) | Política de produção, difusão, participação, programação e financiamento de conteúdos audiovisuais na TV UFG | Resolução do Conselho Deliberativo da Fundação RTVE n.º 004/2020 |
| Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Política de Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Resolução n.º 182/2017-Consepe, de 14 de novembro de 2017 |
| Universidade Federal de Pernambuco | Política de Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco | Resolução n.º 2, de 12 de abril de 2024 – Conselho de Administração |
| Universidade Federal de Tocantins | Política de Comunicação da UFT | Resolução n.º 022/2016 - Consuni |

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, quanto à TV Unir, a falta de respaldo por um documento oficial se dá, inclusive, pela ausência de registro sobre a emissora no Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Rondônia⁴⁵ – entre as 12 emissoras elencadas para a coleta de dados, somente a TV Unir e a TV UFAL (ambas do grupo de estações criadas após o advento da Rede Nacional de Comunicação Pública) **não** são referendadas pelo documento que norteia as ações periódicas das entidades universitárias em âmbito administrativo e acadêmico e traça o planejamento para a instituição nos anos seguintes à sua aprovação.

Assim, com essa explanação inicial, buscou-se mostrar a heterogeneidade das emissoras que foram incorporadas à Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão até setembro de

⁴⁵ O Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Rondônia em vigor à época da coleta de dados para esta pesquisa era o PDI 1019-2024. Disponível em: <https://pdi.unir.br/pagina/exibir/24257>. Acesso em: 22 jun. 2024.

2023 – portanto, antes da política de expansão da cadeia de transmissão, proposta no governo Lula. A seguir, apresentam-se os modos pelos quais essas TVs atuam e de que forma os gestores das estações relacionam-se com hierarquias superiores e inferiores para tornarem radiodifusores públicos os veículos universitários.

5.2. ANÁLISE A PARTIR DOS EIXOS TEMÁTICOS E SUAS CATEGORIAS

A fase de implementação de políticas públicas mostra o confronto entre as diretrizes traçadas na etapa de formulação da política e sua execução no plano concreto. De acordo com Subirats *et al.* (2008), em tal estágio, é possível observar-se mecanismos adaptativos, que funcionam como filtros e passam, por exemplo, pela concretização seletiva das definições estabelecidas ou até mesmo pela ausência de execução dessas medidas. É a identificação desses possíveis filtros na implementação dos princípios da radiodifusão pública e da comunicação pública nas organizações que se pretende empreender nesta seção a partir dos relatos dos gestores de TVs universitárias e das previsões normativas segundo as quais eles devem agir. Os resultados da análise do material coletado serão apresentados conforme previsto na estrutura metodológica da pesquisa: eixo 1 – atores; eixo 2 – recursos; eixo 3 – regras institucionais.

Antes, no entanto, é preciso relatar o caso *sui generis* da TV Unir, ligada à Universidade Federal de Rondônia. Apenas após a análise dos documentos formais da instituição universitária e da realização da entrevista com o gestor, foi possível verificar que a emissora não está implementada, embora a consulta ao Mapa Interativo da RNCP (Empresa Brasil de Comunicação, 2024c) descrevesse a estação universitária como uma geradora – e não como geradora em implementação – à época da coleta de dados para esta pesquisa (junho e julho de 2024). Há mais de um termo firmado entre a EBC e a Universidade Federal de Rondônia para a integração da televisão à Rede Nacional de Comunicação Pública e até para a cessão de equipamentos, como demonstra o quadro 10.

Quadro 10 – Documentos firmados entre a EBC e a Universidade Federal de Rondônia.

| Tipo de documento | Conteúdo |
|--|--|
| Acordo de Cooperação n.º 3010/2021, assinado entre EBC e Universidade Federal de Rondônia em 21 de setembro de 2021. | O documento destina-se à “adoção de ações conjuntas visando à implantação, operação e transmissão de sons e imagens de canal consignado à EBC e operado pela afiliada”. |
| Termo de Cessão de Uso Gratuito e Temporário Bens Móveis, firmado entre EBC e Universidade Federal de Rondônia e datado de 21 de setembro de 2021. | Documento prevê a cessão de bens da EBC à Universidade Federal de Rondônia. Estão listados cinco equipamentos: transmissor digital, <i>switcher gigabit</i> 8 portas, antena parabólica, antena <i>slot</i> e <i>nobreak</i> . |
| Termo aditivo n.º 1 ao termo de cessão de uso de bens móveis, estabelecido entre EBC e Universidade Federal de Rondônia em 8 de novembro de 2022. | O termo acrescenta três documentos à cessão feita anteriormente pela EBC à Universidade Federal de Rondônia: dois aparelhos <i>encoder HD/SD</i> e um remultiplexador de sinal. |

Fonte: Elaboração da autora.

Entretanto, a institucionalização interna da emissora na Universidade Federal de Rondônia era precária: na fase de coleta de dados desta investigação, não havia resolução de criação da TV, regimento interno ou citação em outros documentos formais. O único registro da Universidade sobre a estação televisiva era a Portaria n.º 481, de 26 de julho de 2022, que designava a “Comissão de Instalação e Estruturação de TV e Rádio Universitárias” (Universidade Federal de Rondônia, 2022b) e foi assinado pelo vice-reitor no exercício da reitoria. O normativo ainda diz que é a comissão é responsável:

[...] por realizar estudos prévios e pela elaboração de projetos de instalação e estruturação das TV e rádio universitárias na Universidade Federal de Rondônia, atuando como representante institucional nas ações necessárias para o fim a que se destina. [...] A Comissão para Instalação e Estruturação de TV e Rádio Universitárias é representante institucional para a condução e acompanhamento de convênios referentes às TV e rádio universitárias, especialmente, junto à Empresa Brasil de Comunicação, EBC, e demais Instituições (Universidade Federal de Rondônia, 2022b).

A entrevista com um dos membros da Comissão de Instalação e Estruturação da rádio e TV universitárias confirmou que a universidade apenas retransmite a programação da TV Brasil, sem qualquer possibilidade de inserção de conteúdos locais, porque ainda não tem uma televisão em funcionamento. A implementação do veículo era um processo em curso em julho de 2024. Aqui, optou-se, então, por não incluir a TV Unir nas análises segundo eixos e categorias definidos para esta dissertação, já que ela não atende ao requisito primordial de avaliação das emissoras universitárias: ser um meio de comunicação já implementado. Dessa maneira, os resultados apresentados a seguir referem-se às outras 11 emissoras avaliadas.

5.2.1. Eixo 1: atores

Este eixo leva em consideração a atuação dos **agentes implementadores** no arranjo institucional que insere as TVs universitárias federais na Rede Nacional de Comunicação Pública, com foco nos burocratas de médio escalão (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Considerou-se necessário também recorrer a regras institucionais aqui. Mas tais normas serão utilizadas, nesta seção, não como cerne da análise, já que, por si só, compõem outro eixo de avaliação. Na presente camada analítica, a intenção foi utilizar as diretrizes positivadas para avaliar em que parâmetros se amparam os atores ao travar negociações quotidianas. Os resultados dessas tratativas serão expostos a partir das três categorias traçadas para o primeiro eixo: busca por diversidade e diferenciação; autonomia editorial; e, por fim, função relacional do gestor.

5.2.1.1. *Busca por diversidade e diferenciação*

Esta categoria foi formada a partir de dois pressupostos da Unesco (2001) considerados basilares para a radiodifusão pública: a diversidade – de conteúdos, fontes, manifestações, visões e populações – e a diferenciação, princípio relacionado às marcas distintivas do serviço público de mídia em relação aos veículos estatais e comerciais. Aqui, mais uma vez, as particularidades dos dois grupos de TVs universitárias estudadas se notabilizam.

No conjunto de emissoras mais antigas, os gestores das estações televisivas apontam o regionalismo, a cultura local e as características geográficas e naturais dos estados em que as TVs se localizam como aspectos diferenciadores para a exibição dos programas em rede. Tais enfoques foram exemplificados, nas entrevistas, com as transmissões dos carnavalescos e festas de São João no Nordeste, com as produções acerca dos personagens que vivem na área do rio Araguaia e com quadros que abordam a produção literária de cidades do interior do Centro-Oeste. Para ressaltar essas características de modo distinto das TVs comerciais, tentando fugir de estereótipos, recorre-se, por exemplo, a programas que dão voz a comunidades locais e trazem pessoas nativas desses lugares para protagonizar projetos televisivos. Foi o que relatou o Gestor 11A (2024):

A gente cria projetos aqui. Por exemplo, tem o dia da poesia, que é um projeto que a gente criou e a gente recebe a comunidade para gravar a poesia de autoria própria ou não para comemorar o dia da poesia. E coloca na grade de programação. Você não sabe o tanto que o povo fica enlouquecido! É em outubro e, em julho, o povo já começa a mandar mensagem: “Vai ter dia da poesia este ano?”. Eles querem vir, eles querem entrar no estúdio, eles querem gravar, eles querem pisar na TV, eles querem

conhecer quem faz. [...] Então, a gente nunca mais tirou esse programa, nunca mais. É o mínimo, sabe? É uma ligação que tem muito forte. Vem gente que a gente nunca imagina. Vem gente do interior, que pega ônibus e aparece aqui (Gestor 11A, 2024).

O enfoque regionalista é visto majoritariamente pelos gestores como uma das principais ferramentas para conseguir veicular conteúdos na grade nacional da TV Brasil – não apenas na faixa de programação destinada às produções locais. O argumento é de que a diversidade de vozes na RNCP/TV depende também da exposição dos diferentes sotaques e culturas do país. Entre as emissoras mais antigas, os entrevistados destacam essa postura como fator que despontava antes mesmo de aderirem à Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão.

A gente foi pioneiro na questão de teatro em tela, programas infantis produzidos aqui e na transmissão do próprio carnaval. A tv universitária foi pioneira disso antes mesmo das grandes televisões enxergarem o negócio. Tinha unidade móvel aqui para fazer essa transmissão de carnaval. Então, a gente já tinha uma programação consolidada. [...] E a integração à Rede foi muito desse desejo de fazer parte, principalmente de contribuir, mostrar a cara da cidade e do estado dentro dessa rede (Gestor 1, 2024).

Já no segundo grupo de emissoras, formado por veículos recentes, com capacidade de produção mais restrita – o que será analisado de forma minuciosa no eixo 2, referente aos recursos das TVs universitárias –, os gestores falam mais em termos potenciais. Traçam objetivos para as emissoras tendo em consideração as peculiaridades regionais como fontes de materiais que expressam a diversidade étnica, a pluralidade cultural e as especificidades sociais. Por causa da produção próprio ainda incipiente, esse aspecto aparece nas entrevistas de forma mais programática, como um ideal a ser alcançado.

Nós estamos na Amazônia legal, na divisa dos dois maiores biomas do Brasil, que são a Amazônia e o Cerrado – e ainda pega um pedaço do Pantanal. Nós temos várias etnias. Nós temos pesquisas científicas, especialmente na área ambiental, importantíssimas. E nós não conseguimos exteriorizar isso, nós não conseguimos divulgar. Nós temos um centro de pesquisa fantástico, que fica em frente à Ilha do Bananal, que é a maior ilha fluvial do mundo. [...] É uma região muito pobre, uma região de conflito, de fazenda, do agronegócio, com pessoas com escolaridade baixa. É um dos locais com maior índice de violência contra a mulher. Nós teríamos tudo para ofertar uma grade educativa, que oferece educação, cidadania, informação a partir de tudo que a gente desenvolve ali dentro, porque tem tanto projeto legal de extensão também voltado para esse público em situação de vulnerabilidade, mas a gente ainda não consegue (Gestor 9, 2024).

De qualquer forma, seja entre as emissoras históricas ou no grupo das TVs inauguradas na última década, verifica-se que a produção alicerçada em características locais, destacando tradições regionais, conforme exemplificado acima, encontra respaldo nos documentos que orientam as emissoras – regimentos internos, políticas de comunicação e de produção.

Assemelhando-se aos princípios e objetivos expostos na Lei n.º 11.652, de 2008, que instituiu a EBC (Brasil, 2008), a maior parte das TVs universitárias analisadas traz normatizações que se guiam pela promoção da cultura regional e nacional e por “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, conforme prevê o artigo 221 da Constituição Federal não só para os veículos públicos, mas para quaisquer emissoras de rádio e televisão (Brasil, 1988). Como não possui estatuto próprio aprovado pela universidade, a UFT TV não foi incluída no exame documental realizado. O quadro 11 mostra a análise dos normativos, com os artigos que descrevem o propósito das produções em cada estação televisiva e as diretrizes que designam o estímulo à cultura nacional e regional.

Quadro 11 – Finalidades das TVs e promoção da cultura nacional e regional segundo seus regimentos⁴⁶
(continua)

| Emissora | Princípios e previsão regimental | |
|------------|--|--|
| | Finalidades das produções | Visibilidade às culturas nacional e regional |
| TV UFAL | “Educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas” (art. 3º, II – RI) | “Promoção da cultura nacional e estímulo à produção regional e independente” (art. 3º, V – RI) |
| TV Unifap | “Educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas” (art. 3º, II – RI) | “Promoção da cultura local e nacional, estímulo à produção regional, independente, alternativa e comunitária” (art. 3º, IV – RI) |
| TV UFSC | “Educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas” (art. 3º, V – RI) | “Promoção da cultura nacional e estímulo à produção regional e independente” (art. 3º, VIII – RI) |
| TV UFPB | “Educativas, informativas, culturais, artísticas, esportivas e recreativas que promovam a educação permanente” (art. 2º, I – RI) “Princípios da dignidade humana, livre manifestação do pensamento e direitos fundamentais” (art. 3º, caput – RI) | Não cita. |
| TVU Recife | “Programação de natureza educativa, artística, informativa, científica e formadora da cidadania” (art. 19, caput – RI) | “Contribuir para a proteção do patrimônio material e imaterial, regional e nacional” (art. 5, g – RI) “Garantir a expressão da diversidade social e regional na produção de notícias, buscando registrar informações originárias dos diferentes segmentos sociais” (art. 22, IV – RI) |

⁴⁶ Dos quadros 9 a 19, a sigla RI se refere ao regimento interno das emissoras de televisão. Já a abreviação PC está relacionada às políticas de comunicação aprovadas para cada instituição.

Quadro 11 – Finalidades das TVs e promoção da cultura nacional e regional segundo seus regimentos (conclusão)

| Emissora | Princípios e previsão regimental | |
|-----------------|--|---|
| | Finalidades das produções | Visibilidade às culturas nacional e regional |
| TV UFRR | “Educativas, científicas, informativas, socioculturais e socioambientais” (art. 2º, caput; art. 3º, I – RI) | “A programação veiculada deve ter caráter diversificado e plural que valorize as identidades local e regional” (art. 2º, parágrafo único – RI) Estimular a produção independente por meio de programas de caráter educativo, fortalecendo as iniciativas da difusão da produção audiovisual do Estado de Roraima (at. 3º, VIII – RI) |
| TVU RN | “Producir informação jornalística com ênfase na educação, cultura, cidadania e meio ambiente” (art. 22, VIII – RI) | “Difundir programas televisivos e radiofônicos que promovam os valores e as tradições culturais, especialmente do Rio Grande do Norte” (art. 22, III – RI) |
| TV Universidade | “Promover a divulgação prioritária da ciência, tecnologia, inovação, artes, cultura, com ênfase na atuação da UFMT, inclusive, como forma de prestar contas à sociedade” (art. 12, I – PC) | “Estimular os regionalismos culturais, na formação de diversidade peculiar à universidade pública” (art. 5º, VI – PC) |
| TV UFS | “Os temas abordados devem permear os campos da educação, ciência, tecnologia, cultura, arte, jornalismo e a promoção dos direitos humanos e cidadania” (art. 20, parágrafo 1º – PC) | Não cita. |
| TV UFG | Respeito à pluralidade e diversidade; finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas (art. 18, II e IV – RI) | Não cita expressamente, mas a política de produção ⁴⁷ da TV UFG faz alusão à lei instituidora da EBC (11.652/2008), que traz a valorização da cultura nacional e o estímulo às produções regionais. |

Fonte: Elaboração da autora.

As entrevistas com gestores de TVs universitárias fizeram emergir, ainda, casos que relacionam o papel da televisão pública à inclusão social e ao respeito aos direitos de populações vulneráveis – fato que se coaduna com o pressuposto da diversidade (Unesco, 2001). Um desses eventos diz respeito a uma das funções assumidas no período da pandemia do novo coronavírus pela radiodifusão pública e foi explanado pelos Gestores 1 e 11A. De acordo com eles, com a necessidade de isolamento social, foi necessário pensar em formas de

⁴⁷ Trata-se da Resolução do Conselho Deliberativo da Fundação RTVE nº 004, de 2020, que traz na ementa: “estabelece a política de produção, difusão, participação, programação e financiamento de conteúdos audiovisuais na TV UFG” (Fundação RTVE, 2020).

propiciar o acesso de crianças às escolas públicas, que precisaram fechar as portas temporariamente como medida sanitária de combate à Covid-19. Com baixo nível de conectividade à internet, as populações de renda mais baixa poderiam ficar prejudicadas.

Foi, então, que as secretarias municipais e estaduais de educação recorreram à TV aberta para transmitir conteúdos educacionais e evitar prejuízos aos estudantes da rede pública de ensino. Sem interesse das emissoras comerciais nesse tipo de serviço, a parceria só pôde ser feita com televisões públicas, o que denota um exemplo de diferenciação (Unesco, 2001).

Os alunos puderam assistir horas e horas de aula dentro da tv aberta. As pessoas não tinham internet, não tinham plano de dados, não tinham condições de ficar vendo tudo pela internet. A TV aberta supriu isso. Daí, no caso, a TV universitária ficou passando aula para os alunos. E a gente só conseguiu isso porque a gente tinha condições de colocar na TV pública no ar, porque a TV privada não ia passar sete horas de programação educacional, sabe? Ela tem contratos e tem amarras comerciais que não permitem que ela faça isso mesmo sendo uma concessão pública. Então, foi um dos grandes papéis das TVs públicas na pandemia – de poder ter essa função que as comerciais não iam se propor a fazer (Gestor 1, 2024).

Mais uma vez, foi possível relacionar os exemplos praticados à documentação que ampara as TVs universitárias. Como demonstra o quadro 12, de forma geral, regimentos e políticas de comunicação também respaldam a diversidade e a diferenciação nas emissoras das Instituições de Ensino Superior ao garantir espaço aos princípios da não-discriminação e da inclusão social como forma de respeitar os direitos humanos na comunicação.

Quadro 12 – Vedações à discriminação e apoio à inclusão social nos documentos das universidades.

(continua)

| Emissora | Princípios e previsão regimental | |
|-----------|---|---|
| | Não-discriminação | Citação expressa à inclusão social e/ou direitos humanos |
| UFAL | “Combate à discriminação religiosa, político-partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de orientação sexual” (art. 3º, VI – RI) | “Apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento” (art. 4º, X – RI) |
| TV Unifap | “Não-discriminação religiosa, político-partidária, filosófica, étnica, de gênero ou orientação sexual” (art. 3º, V – RI) | “Apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento” (art. 4º, X – RI) |
| TV UFSC | “A TV UFSC compete não discriminar religião, política partidária, filosofia, etnia, gênero ou orientação sexual” (art. 3º, IX – RI) | “Apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento” (art. 4º, X – RI) |
| TV UFPB | Não cita. | Não cita expressamente, mas aborda princípios correlatos: dignidade humana e direitos fundamentais (art. 3º, caput – RI). |

Quadro 12 – Vedação à discriminação e apoio à inclusão social nos documentos das universidades (conclusão)

| Emissora | Princípios e previsão regimental | |
|-----------------|--|---|
| | Não-discriminação | Citação expressa à inclusão social e/ou direitos humanos |
| TVU Recife | A política aprovada em 2024 diz que é princípio da comunicação na UFPE o “pluralismo das ideias, sem qualquer forma de discriminação” (art. 4, IV – PC) | Descreve como função da assessoria de articulação e fomento da TV a “inclusão dos diversos grupos sociais das regiões, particularmente os povos e comunidades tradicionais e sujeitos historicamente vulnerabilizados” (art. 14, III – RI) |
| TV UFRR | Não menciona expressamente, mas diz que a programação deve observar “o respeito aos valores éticos, morais e sociais do cidadão” (art. 2º, parágrafo único – RI) | Não cita. |
| TVU RN | Não cita. | Não se observa citação no Regimento Interno, mas há menção na política de comunicação da universidade como um princípio a ser seguido “a prevalência dos direitos humanos” (art. 1º, I – PC) |
| TV Universidade | Não trata expressamente, mas faz alusão, no art. 15, II, da Política de Comunicação da Universidade, à lei de criação da EBC, em que há a previsão do princípio da não-discriminação. | “Respeitar e valorizar os direitos humanos, a diversidade, a pluralidade e a justiça social” (art. 12, IX – PC) |
| TV UFS | A política de comunicação da universidade veda a veiculação de publicações “que incitem quaisquer tipos de violências, intolerâncias e preconceitos” (art. 11, VII – PC) | Também na política de comunicação, há proibição de “publicações que atentem contra os direitos humanos e a diversidade cultural” (art. 11, VII – PC) |
| TV UFG | “É expressamente vedado utilizar a programação da TV UFG para promover campanha de ódio, intolerância ou discriminatória ou intolerância de gênero, raça, classe, cor, religião ou condição social e/ou cultural” (art. 20, VI – Política de produção) | A política de produção e programação da emissora traz a previsão de que a TV UFG “deverá contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, inclusiva, solidária, diversa, plural e cidadã” (art. 3º, caput – Política de produção) |

Fonte: Elaboração da autora.

Os relatos dos gestores acerca da busca por diversidade e diferenciação no grupo de emissoras mais antigas a compor a Rede vai além das produções especiais, que costumam servir como exemplos merecedores de nota. Embora não esteja presente nas falas de todos eles, parte dos entrevistados demonstrou preocupação com um olhar distinto a ser apresentado pela TV pública em relação a problemas quotidianos. O Gestor 11B diz que, nas matérias produzidas fora do campus universitário, a busca, na emissora em que atua, é por abordar questões relacionadas à educação, saúde, direitos humanos e acessibilidade. Mas sempre com um

questionamento diante dos fatos noticiados: como dar um tratamento diferenciado a algo que também pode ser veiculado em televisões comerciais?

A gente vai buscando mesmo no nosso dia a dia e nas pautas que a gente vê em outras emissoras também, em outros veículos de comunicação, como a gente deixar mais locais e como tentar trazer um olhar diferente, né? Não sei se a gente sempre consegue. Não sei se a gente dá conta disso ou não sei se a gente continua fazendo o mesmo com menos recurso. Mas é uma busca. É uma busca por saber como a gente pode falar para acrescentar, para não dizer a mesma coisa, sobre o mesmo assunto, com menos equipe, com menos recurso. Como é que a gente pega esse mesmo assunto e trata do nosso jeito, na nossa linha editorial, que é tão voltada para esses temas? (Gestor 11B, 2024).

A partir de uma lógica semelhante, o Gestor 3, por exemplo, considerou que pautas comuns nas emissoras comerciais também devem ter espaço nas televisões universitárias públicas, mas a forma de abordagem precisa ser distinta, com mais densidade e uma visão que vai além do problema social para trazer ao debate também a política pública.

O que é que a gente precisa dar de diferencial? É aprofundar na informação, aprofundar na quantidade e na própria qualidade da fonte. A gente tem fontes que não tem em outros lugares. Como fazer, por exemplo, matéria sobre o buraco na rua? O buraco na rua todo mundo dá, mas por que que esse buraco está na rua? Você vai na fonte, vai no professor de setor de transporte, vai no sociólogo. Esse é o diferencial que a gente oferece para a sociedade (Gestor 3, 2024).

O entendimento dos dois gestores citados é de que esse olhar distinto da televisão pública pode promover uma discussão mais ampla sobre problemas sociais, o que requer pluralidade de fontes de informação para estimular a reflexão pública. Esses são aspectos também encontrados nos regimentos e políticas de comunicação das universidades como está exposto no quadro 13. A análise documental apontou que apenas a TVU RN, a TV UFPB e a TV UFS não citam a necessidade de buscar múltiplas visões para reportar um assunto nem trazem expressamente o dever de estimular o pensamento crítico dos cidadãos. Mais uma vez, cabe a ressalva de que não foi possível analisar tais aspectos para as TVs da Universidade Federal de Tocantins e Universidade Federal de Rondônia por não terem estatutos aprovados pelas instâncias superiores.

Quadro 13 – Consciência crítica e pluralidade de fontes segundo os documentos das universidades

| Emissora | Princípios e previsão regimental | |
|-----------------|--|---|
| | Estímulo à consciência crítica do cidadão | Pluralidade de fontes e versões |
| TV UFAL | “Desenvolver a consciência crítica do cidadão, com preocupação do exercício pleno da reflexão” (art. 4º, II – RI) | “Pluralidade de fontes de informação e distribuição do conteúdo” (art. 3º, IV – RI) “Observar, na produção e veiculação de conteúdos, a pluralidade de versões em matéria controversa” (art. 4º, V – RI) |
| TV Unifap | “Desenvolver a consciência crítica do cidadão, com preocupação do exercício pleno da reflexão” (art. 4º, II – RI) | “Pluralidade de fontes de informação e distribuição do conteúdo” (art. 3º, III – RI) “Observar, na produção e veiculação de conteúdos, a pluralidade de versões em matéria controversa” (art. 4º, V – RI) |
| TV UFSC | “Desenvolver a consciência crítica do cidadão, com preocupação do exercício pleno da reflexão” (art. 4º, II – RI) | “Pluralidade de fontes de informação e distribuição do conteúdo” (art. 3º, VII – RI) “Observar, na produção e veiculação de conteúdos, a pluralidade de versões em matéria controversa” (art. 4º, V – RI) |
| TV UFPB | Não cita. | Não cita. |
| TVU Recife | “Oferecer ao público conteúdos plurais e qualificados que estimulem a formação do espírito crítico” (art. 5º, a – RI) | “Assegurar a exatidão, isenção e pluralidade de opiniões nos conteúdos jornalísticos” (art. 22, III – RI) |
| TV UFRR | Não cita. | “Promover o acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição de conteúdo” (art. 3º, II – RI) |
| TVU RN | Não cita. | Não cita. |
| TV Universidade | Não cita expressamente, mas diz que os veículos de radiodifusão da UFMT têm sua atuação guiada pela lei 11.652, de 2008, norma na qual há referência à formação de consciência crítica do cidadão (art. 15, II – PC) | Não cita expressamente, mas diz que os veículos de radiodifusão da UFMT têm sua atuação guiada pela lei 11.652, de 2008, normal na qual descreve-se a necessidade de pluralidade de fontes de informação (art. 15, II – PC) |
| TV UFS | Não cita. | Não cita. |
| TV UFG | “A missão da TV UFG é ser um espaço multiplataforma de produção e difusão de conteúdos que contribuam para a reflexão sobre a sociedade brasileira, a formação crítica do cidadão e a divulgação do conhecimento” (art. 18, caput – RI). | A política de produção da TV UFG diz que deverão ser veiculados “conteúdos que promovam a diversidade e pluralidade de opiniões” (art. 5º, VI – Política de produção). |

Fonte: Elaboração da autora.

A produção das TVs universitárias federais esbarra, no entanto, em questões relacionadas à sustentabilidade das emissoras – fato que será explorado na análise do eixo sobre os recursos das emissoras. Por isso, todos os gestores entrevistados apontam que, mesmo sendo

uma busca, tanto a diversidade quanto a diferenciação nem sempre estão presentes em produções corriqueiras das estações televisivas. Nesse contexto, a adesão à Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão também foi apontada pelos entrevistados como um fator para se atingir o pluralismo e a representatividade na tela da TV.

A gente não consegue suprir a nossa missão dentro da comunicação pública, que é dar voz muitas vezes a comunidades periféricas negras, quilombolas, LGBTQIA+. E também não consegue dar um olhar sobre questões de Brasil, questões nacionais. A partir da Rede, a gente traz para o espectador um outro olhar que difere um pouco das tvs comerciais, mas dentro de esferas nacionais, não só locais. [...] E tem as produções dos parceiros. A Rede vira um grande consórcio, digamos assim, de produções espalhadas no Brasil, que sempre trazem relevância para a gente (Gestor 1, 2024).

Mais dois fatores são citados nas entrevistas como pontos que permitem às TVs universitárias ter uma grade mais diversa e diferenciada em função da permanência na Rede. O primeiro diz respeito ao acesso à multiprogramação e, assim, a conteúdos adicionais. “A gente veicula material tanto da TV Educação quanto do Canal Saúde. Não fica restrito só à TV Brasil. Você tem três veículos dando mais possibilidade para você. Para a gente, é muito bom por causa da diversidade que isso dá ao seu telespectador” (Gestor 3, 2024).

O outro aspecto elencado relaciona-se à programação infantil. Com a redução das produções voltadas às crianças na grade das emissoras comerciais, os gestores das estações universitárias ponderam que a missão de entreter e educar passou ao escopo da TV pública – especialmente entre os telespectadores que não têm acesso à televisão por assinatura ou a planos de dados robustos para acesso à internet.

A programação infantil, a gente exibe toda, porque aqui na cidade um dos poucos canais abertos com programação infantil é a TV universitária. Nós somos muito assistidos por isso, muito. Então, a gente mantém esses programas que servem à sociedade e aí a gente encaixa os nossos programas em outros horários” (Gestor 11A, 2024).

Entre os 14 gestores que contribuíram com esta pesquisa, há um reconhecimento comum de que a TV Brasil tenta proporcionar uma programação mais voltada à promoção da cidadania do que as emissoras comerciais em geral. Entretanto, a percepção é de que tal inclinação, ainda em construção, foi prejudicada pelas mudanças na programação e na gestão da EBC de 2018 a 2022. O Gestor 10 indicou a veiculação de novelas bíblicas como um elemento do que chamou de “popularização” da programação, sem que se cumprissem pressupostos da comunicação pública. Ainda assim, considera que “o crivo da TV Brasil é melhor para o cidadão do que o

das TVs comerciais” (Gestor 10, 2024). A mesma avaliação foi feita pelo Gestor 12, que acrescentou prejuízos locais para a televisão:

O nosso público aqui da tv universitária é um pouco diferenciado de outras praças. A gente já percebeu que, por exemplo, algumas novelas, na TV Brasil nacional, dão ganho de audiência. Na nossa medição, dá queda, porque aqui é uma área mais universitária. A gente tem uma região aqui da cidade que concentra mais o público universitário e esse público não consome normalmente tanta novela hoje em dia (Gestor 12, 2024).

A partir dos resultados das entrevistas e da análise documental realizados para a categoria busca por *diversidade e diferenciação*, percebe-se a existência de tentativas de colocar as TVs universitárias como praticantes de tais pressupostos da radiodifusão pública. A efetivação dessas iniciativas de forma frequente e incorporada ao fazer diário das emissoras, no entanto, esbarra em questões já mencionadas, como a sustentabilidade. Mas os obstáculos não se limitam a isso: eles situam-se também no âmbito da próxima categoria a ser analisada neste eixo – a autonomia editorial.

5.2.1.2. *Autonomia editorial*

A autonomia para tomar suas próprias decisões editoriais em consonância com o interesse público, ainda que haja pressões institucionais ou governamentais em sentido contrário, é o cerne desta categoria. Ela deriva do princípio da independência, previsto pela Unesco (2001) e postulado como base para a livre divulgação de ideias, críticas, opiniões e informações. Pieranti (2018) conecta a independência principalmente ao modelo institucional das emissoras e considera que ela tem relação com o modo como os dirigentes são indicados, a estabilidade que eles apresentam em seus cargos, a existência de espaços de participação social e a diversidade nas formas de financiamento das TVs públicas (Pieranti, 2018, p. 89).

Esse modelo traz perspectivas de análise para a governança de emissoras consideradas centrais nos sistemas públicos de radiodifusão de cada país (como é a EBC, no Brasil). Já para estações periféricas dentro do serviço público – caso das TVs universitárias –, é preciso tensionar a modelagem e avaliar em que aspectos ela é aplicável à análise da autonomia das televisões. De qualquer forma, elementos que constituem a construção de Pieranti (2018) podem atuar como norte na avaliação das TVUs. É possível identificar relações, por exemplo, entre a forma de indicação dos dirigentes e a autonomia editorial.

Gestores de TVs Universitárias, quando comandam emissoras diretamente vinculadas a instâncias que integram o organograma das Instituições de Ensino Superior, são, em regra, ocupantes de cargos comissionados – portanto, de livre nomeação e livre exoneração segundo o artigo 37, inciso II da Constituição Federal (Brasil, 1988). São, assim, indicados por uma autoridade interna das universidades e ficam subordinados a ela, podendo ser destituídos do posto a qualquer tempo – mesmo que os cargos sejam ocupados por servidores concursados, se houver exoneração, ocorre também a perda da gratificação dada pela função de chefia. Por isso, esses gestores podem ter a liberdade de agir limitada. Partindo desse ponto, nesta categoria, considerou-se relevante avaliar a postura dos dirigentes de TVs universitárias frente às pressões institucionais e o nível de respaldo que eles encontram nas normatizações da IES para evitar instrumentalizações da emissora.

O relato exposto pelo Gestor 2 a esta pesquisa dá conta da permeabilidade da televisão universitária em que atua às imposições de hierarquias superiores. De acordo com ele, a reitoria da instituição apresenta pautas a serem cobertas pela emissora, mas nem sempre os parâmetros de relevância científica, cultural e social estão presentes.

Se a pauta preenche esses critérios e vem da reitoria, não tem problema. Mas, se for simplesmente para promoção, às vezes até pessoal, aí, a gente faz, mas sempre constrangido. [...] Para manter determinados projetos e determinada linha, a gente utiliza aquela máxima das nossas avós: vão-se os anéis e ficam os dedos (Gestor 2, 2024).

Durante a entrevista, o Gestor 2 informou, ainda, que temas que extrapolam os muros da universidade não costumam entrar na pauta da TV. E a prevalência de assuntos de interesse da alta gestão universitária ocorre, de acordo com ele, inclusive, sobre eventuais notícias sugeridas por unidades acadêmicas.

Entre uma pauta da reitoria e outra de um centro de ensino, quando as duas atendem aos critérios de noticiabilidade, infelizmente eu não tenho o que fazer. Preciso fazer a da reitoria, porque se eu nego a cobertura aqui no contexto de polarização política, eu vou mandar um sinal. Então, assim, a gente precisa achar uma forma de ficar menos vulnerável à hipertrofia política dentro da universidade. As TVs universitárias, quer queira, quer não, enquanto órgãos de comunicação, elas estão como parte importante no processo de comunicação desses grupos que têm o seu embate aqui interno (Gestor 2, 2024).

No caso do Gestor 2, pode-se verificar que o depoimento retrata a influência do desenho institucional – a partir da figura do gestor como ocupante de cargo comissionado e de sua subordinação a autoridades da universidade – sobre a busca pela produção autônoma. O arcabouço normativo interno das instituições de ensino também dá indícios acerca dos

obstáculos impostos pelo modelo institucional⁴⁸ a uma produção televisiva mais independente. Em seis das dez TVs que tiveram documentos analisados⁴⁹, o regramento interno das instituições de ensino **não traz expressamente** a previsão jurídica da autonomia para que as emissoras possam elaborar e veicular seus conteúdos.

A TV Universidade, de Mato Grosso, é uma dessas emissoras, mas a política de comunicação da instituição de ensino faz referência à norma instituidora da Empresa Brasil de Comunicação – Lei n.º 11.652, de 2008 – como instrumento de orientação. No artigo 2º, inciso VIII da referida lei, estabelece-se como princípio para a EBC a “autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão” (Brasil, 2008). Cabe reforçar: a autonomia, nesse caso, é dada sobre ações do governo federal. Não se trata aqui de barrar pressões internas da comunidade acadêmica, da gestão superior ou da própria gerência da Rede Nacional de Comunicação Pública. Uma extração jurídica seria necessária para chegar a esse entendimento. O quadro 14 traz um resumo das previsões regimentais acerca do princípio da autonomia em dez TVs universitárias estudadas.

Quadro 14 – Previsões regimentais sobre autonomia das emissoras universitárias.

(continua)

| Emissora | Previsão normativa expressa |
|------------|---|
| TV UFAL | Não há previsão regimental. |
| TV Unifap | O regimento diz que a TV Unifap se orienta, entre outros princípios, pelo pressuposto da “ autonomia para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão, em consonância com o seu Conselho de Programação” (art. 3º, VII – RI). |
| TV UFSC | A previsão regimental estabelece que a TV deve “ter autonomia para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão, em consonância com seu Conselho de Programação, criado por resolução própria aprovada pelo Conselho Universitário” (art. 3º, XI – RI). |
| TV UFPB | Não traz normatização que cite o princípio expressamente. |
| TVU Recife | De acordo com o Regimento do Núcleo de Rádio e TV Universitárias, a unidade segue os princípios da comunicação pública, inclusive, com a “garantia da laicidade e do apartidarismo, com independência e autonomia em relação a governos e mercado” (art. 4, caput – RI). |
| TV UFRR | Não traz normatização que cite a autonomia editorial. |
| TVU RN | Não menciona a autonomia editorial. |

⁴⁸ A análise sobre o modelo institucional das emissoras universitárias que fazem parte do *corpus* desta pesquisa será aprofundada em uma categoria específica, presente no eixo 3, relativo às regras institucionais.

⁴⁹ Mais uma vez, cabe lembrar que a UFT TV não dispunha de regimento próprio ou outro tipo de documento regulamentador da emissora de televisão à época da coleta de dados para esta pesquisa.

Quadro 14 – Previsões regimentais sobre autonomia das emissoras universitárias.

(conclusão)

| Emissora | Previsão normativa expressa |
|-----------------|---|
| TV Universidade | Expressamente, a política de comunicação não prevê, como princípio, a autonomia editorial. No entanto, o normativo diz que a TV Universidade deve se guiar pela lei 11.652, de 2008, que estabelece autonomia em relação ao governo federal (art. 15, II – RI). |
| TV UFS | A política de comunicação da UFS é outro caso de normativo que não expressa claramente a posição em relação à autonomia editorial. Faz, no entanto, uma ressalva. Traz a vedação a “publicações que tenham caráter de promoção pessoal em detrimento das ações, projetos e iniciativas que beneficiam a instituição” (art. 11, V – RI). |
| TV UFG | O Regimento interno diz que “compete ao Comitê editorial e de Programação garantir a autonomia editorial, de produção e programação da TV UFG com relação a interesses corporativos, governamentais e/ou privados” (art. 24, II – RI). Na Política de Produção da emissora, existe artigo que se relaciona com a impessoalidade e proíbe a TV de “criar promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos” (art. 20, XIV – Política de Produção). |

Fonte: Elaboração da autora.

Mas a autonomia editorial não se limita às influências do enquadramento institucional. Ela pode ser dada também pela atuação dos atores nos processos quotidianos. Ao analisar o modelo da TV Brasil, Vieira e Coutinho (2017) avaliaram como as formas de financiamento, gestão e vinculação da EBC tensionam a busca por independência – ainda que esta não possa ser atingida plenamente. As pesquisadoras apontaram impactos da conformação institucional, mas ponderaram:

Não se assume, porém, que o desenho institucional implicará necessariamente determinadas práticas, mas que certamente ele influencia e abre ou não possibilidades de atuação. Dito de outra maneira, comprehende-se que a estrutura institucional aponta para determinada realidade, mas também que as práticas cotidianas, a cultura interna e mesmo a conjuntura política influenciam em seu direcionamento e efetivo exercício (Vieira; Coutinho, 2017, p. 319).

Com uma lógica análoga à empreendida pelas pesquisadoras, no caso das TVs universitárias, pode-se notar que a ingerência editorial nas emissoras não necessariamente é deliberada. Nas entrevistas realizadas, gestores também expõem a influência de uma cultura institucional que desconhece o papel dos radiodifusores públicos. O Gestor 5, que comanda uma emissora universitária ainda em estruturação, diz que, mesmo sem grande produção quotidiana, já é possível perceber sinais desse tipo de interferência.

Conversando com os professores e com o próprio reitor, eles me pediram muito um programa de um minuto sobre a universidade. Eu disse: “vocês falam tanto desse giro de um minuto na universidade, mas o meu entendimento é que tem de existir um

“Minuto Sociedade”. Não a universidade informando sobre o que ela faz, mas a sociedade questionando a universidade sobre o que ela faz. É diferente. E aí a nossa produção pode até ter o minuto da universidade, mas ele será em resposta ao minuto da sociedade (Gestor 5, 2024).

Os depoimentos dão conta, ainda, de um entendimento tácito prevalente em parte das instituições analisadas: tratar a televisão universitária como mera produtora audiovisual, com pedidos para transmitir eventos acadêmicos de interesse de um grupo restrito de pesquisadores ou elaborar matérias que fogem à missão institucional da emissora. Tal tipo de situação foi descrita pelo Gestor 4A: “Ou a gente coloca um evento no ar, que não é a nossa finalidade de TV, ou a gente produz pra TV. Qual é a decisão? Se a gente for transmitir o evento, a gente deixa de produzir pra TV, não vai ter produção no ar. A gente ponderou que não faríamos a transmissão”. O Gestor 3 também relata ter vivido situação que demonstra os reflexos da cultura interna.

É muito comum ter professores querendo intervir. A gente coloca a matéria no ar, vem um professor e diz: “Por que você colocou a pesquisa dele? Eu fiz um artigo aqui também”. E o professor não se contenta. Vai e liga para o reitor. E o reitor me disse: “Não tem nada a ver. Ele está ligando aqui e eu já disse para ele que a TV é independente e eu não me meto nisso. Vocês que sabem como é que faz”. Pelo menos o reitor não embarcou nessa, até porque ele sabe: se dá a mão para um, vai ter que dar para todo mundo. Vira um pandemônio e a gente não consegue trabalhar (Gestor 3, 2024).

Vieira e Coutinho (2017) discutiram como o cruzamento de atribuições da EBC – entre seu braço governamental e seu caráter público – pode atuar como fator negativo na busca por autonomia. Isso também pode ser verificado nas TVs universitárias. A mistura entre competências institucionais e as incumbências de emissora pública é evidenciada também no regramento das organizações estudadas. Das dez televisões que foram foco da análise documental, seis apresentaram dispositivos legais em suas normatizações que direcionam competências da emissora para a cobertura de ações institucionais, que incluem notícias administrativas da gestão da universidade.

Aqui, cabe explanar o caso da TVU RN. Como consta no Quadro 15, o dispositivo da política de comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte que pode ser relacionado à competência da TV de cobrir assuntos institucionais ao apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Essas são funções precípuas de uma Instituição Federal de Ensino Superior. Nesse caso, no entanto, entende-se aqui que tal artigo pode ser evocado como uma forma de cobrir eventos acadêmicos ou realizar transmissões de solenidades mesmo que não se caracterizem pelo interesse da coletividade.

Outro caso que vale ser explorado é o da Universidade Federal de Sergipe. Embora o site institucional confunda as funções da TV com o de uma produtora audiovisual, a política de comunicação da Instituição de Ensino Superior traz a distinção entre as duas figuras e estabelece que é atribuição da produtora “atender as demandas audiovisuais internas da UFS, realizando transmissões de eventos, coberturas de atividades da UFS, apoiando as produções de ensino, pesquisa e extensão, bem como as atividades administrativas” (Universidade Federal de Sergipe, 2021). Na prática, no entanto, a produtora é composta pelos mesmos equipamentos, espaço e funcionários da TV, conforme afirmou o gestor da emissora em entrevista para esta pesquisa.

Quadro 15 – Competências institucionais previstas nos regimentos.

| Emissora | Competências institucionais |
|-----------------|--|
| TV UFAL | “Distribuir a comunicação institucional da Universidade Federal de Alagoas” (art. 5º, IV – RI). O Regimento ainda explica: “entende-se por comunicação institucional a publicação de avisos, balanços, relatórios, informes e outros a que os órgãos e entidades da Administração Central da UFAL estejam obrigados por força de lei ou regulamento” (art. 5º, parágrafo primeiro – RI). |
| TV Unifap | “Contribuir no campo da radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para a transmissão de atos e notícias da Administração Superior da Unifap e dos campi e polos da universidade, projetos de extensão e pesquisa” (art. 5º, III – RI). |
| TV UFSC | “Contribuir no campo da radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para a transmissão de atos e notícias da Administração Central da UFSC” (art. 5º, IV – RI). |
| TV UFPB | “A TV UFPB receberá propostas de projetos e realizará estágios e treinamentos vinculados a disciplinas e atividades afins” (art. 11, caput – RI). |
| TVU Recife | Não traz atribuições acerca da produção de conteúdos institucionais. |
| TV UFRR | Não traz atribuições acerca da produção de conteúdos institucionais. |
| TVU RN | “Apoiar as atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito a UFRN” (art. 22, VI – PC). |
| TV Universidade | A política de comunicação traça, de forma genérica, as atribuições dos veículos da Universidade: “fortalecer a imagem da UFMT junto à sociedade” (art. 12, II – PC); “Promover a circulação interna de informações sobre atos e ações da administração superior, dos debates e decisões dos conselhos superiores e demais conselhos e instâncias institucionais” (art. 12, IV – PC). |
| TV UFS | A política de comunicação não traz, para a TV, atribuições acerca da produção de conteúdos institucionais. |
| TV UFG | Nem a política de produção audiovisual nem o regimento interno da TV estabelecem funções institucionais. |

Fonte: Elaboração da autora.

Mesmo nas TVs universitárias em que há maior liberdade de atuação, a busca pelo equilíbrio na interface entre o público e o institucional é vista como um ponto delicado. O Gestor 11B narra um episódio de crise na universidade que foi noticiado pela TV universitária. De acordo com o relato, a reitoria da instituição foi ocupada por um grupo de estudantes que protestavam por mais segurança dentro do campus em decorrência da notícia de um estupro, ocorrido no local.

E a gente falou desse assunto, a gente citou a ocupação, a gente abriu espaço para o movimento falar e abriu espaço para a reitoria falar. Mas é óbvio que com todo o cuidado do mundo para não gerar um estresse ainda maior, não gerar uma confusão ainda maior. E dissemos ao reitor que, aqui, ele poderia falar abertamente. “Nós estamos aqui para que o senhor esclareça. A gente não vai fazer nenhuma pergunta capciosa, não vai gerar nenhuma questão, não vai polemizar o assunto”. A gente tinha muito cuidado para não parecer que a gente era a chapa branca, né? Pra não ficar nessa coisa de só mostrar o lado da universidade, mas também para não criar mais confusão do que já estava criado na época, para não colocar mais lenha na fogueira” (Gestor 11B, 2024).

Na falta de regramentos que garantam a autonomia editorial e estabeleçam seus parâmetros, a postura do dirigente frente aos princípios da radiodifusão pública pode ser preponderante – tanto para fazer valer tais pressupostos como também para contrariá-los. Um dos depoimentos colhidos apontou para uma relação conflituosa de um gestor com jornalistas da TV universitária onde atuam. O Gestor 8 conta que trabalhou na campanha eleitoral do reitor escolhido pela comunidade acadêmica e que tem formação em marketing – o que, por si só, não indicaria desavenças com os propósitos da comunicação pública. No entanto, o discurso dele ao assumir foi compreendido como uma tentativa de infringir o interesse público.

O propósito da minha entrada, de assumir aqui era esse: a gente transformar isso novamente em uma fábrica de conteúdo. E dentro disso, vender a universidade, mostrar a universidade para a população. Isso é comunicação pública. Alguns entenderam como politicagem e disseram: “você está usando o canal da televisão para enaltecer o reitor, para vender o reitor”. O reitor muito pouco aparece no nosso canal, o que a gente mostra é a universidade (Gestor 8, 2024).

O dirigente relata que um dos momentos de tensão com a equipe ocorreu justamente com um pedido de pauta vindo da gestão superior da universidade. De acordo com Gestor 8, o reitor havia comprado, com recursos próprios, um trator e uma caminhonete e resolveu doá-los a um campus da instituição de ensino voltado para estudos agrotécnicos. A doação foi realizada em uma solenidade pública e a TV, instada a cobrir o evento. O Gestor 8 defendeu a produção da pauta e foi, assim, confrontado pelos jornalistas.

Eles vieram me questionar sobre isso, a nossa linha de jornalismo, qual era a linha que deveria seguir. Eu perguntei por quê. Um dos questionamentos foi esse, porque eles não vislumbraram a matéria de entrega de um trator e de uma picape como de interesse público, que não estavam ali para fazer isso, que isso era o papel da assessoria de comunicação. O que eu disse a eles foi que a assessoria não teria como atender uma demanda dessa por falta de pessoal. E nós, como televisão, podendo ter tempo e disponibilidade para atender, é mais do que justo. Eu vejo, sim, como uma comunicação de interesse público, porque eu acho que esse é o papel da universidade, dar transparência nas suas ações. O reitor comprou e entregou ali para um campus que estava esquecido. [...] Aqui, ninguém está sobrecarregado, a não ser quem está na gestão. É obrigação nossa fazer até para que a gente justifique a nossa existência. Nós precisamos ter uma forma de dar significado à nossa existência e cobrar. Como que eu vou cobrar algo da administração superior? Eles podem dizer: “como eu vou dar alguma coisa pra você se você não nos atende, se vocês não têm produtividade?”. Então, fui explicando isso a eles (Gestor 8, 2024).

Medeiros e Chirnev (2021), ao elaborarem o *Guia de Comunicação Pública*, distribuído pela Associação Brasileira de Comunicação Pública, estabelecem, como um dos doze princípios desse tipo de comunicação nas organizações, a garantia da impessoalidade, que conceitualmente significa, entre outros aspectos, “não usar realizações como pessoais, ou seja, uma obra, ou uma política pública não devem ser atribuídas à pessoa física do político ou do agente público, mas à pessoa jurídica do Estado, do órgão ao qual está submetido” (Medeiros; Chirnev, 2021, p. 18). Assim, a autonomia editorial, enquanto propósito da comunicação pública, deve se conectar à busca por impessoalidade nas ações de comunicação organizacional.

Como a presente pesquisa debruça-se sobre o arranjo institucional que insere as TVs universitárias federais na Rede Nacional de Comunicação Pública, a análise sobre a autonomia editorial não poderia ficar restrita à produção interna das emissoras ligadas a Instituições de Ensino Superior. Foi preciso também abordar as formas como as TVUs se relacionam com a EBC para exibir conteúdos em rede. Nesse aspecto, importa, aqui, retomar a divisão das 11 televisões em dois subgrupos, já que as interações são descritas pelas TVs mais antigas e pelas emissoras inauguradas na última década de maneiras distintas. Uma questão, no entanto, emergiu de forma unânime: todos os 14 entrevistados afirmaram nunca ter vivenciado situações de interferência da Empresa Brasil de Comunicação nos conteúdos editoriais das TVUs.

No que tange à produção diária, o subgrupo de emissoras mais recentes descreve o relacionamento como tranquilo e dialógico. Os contatos ocorrem principalmente por meio de grupos de mensagens instantâneas via *Whatsapp*, mas também há encontros presenciais que aproximam os gestores. Já no conjunto de TVs universitárias instituídas antes da operacionalização da RNCP/TV, os depoimentos são mais críticos à EBC. As queixas relatadas referem-se principalmente à verticalidade na relação a partir de um processo impositivo de

tomada de decisões que afetam as afiliadas da Rede Nacional de Comunicação Pública. Gestor 11A diz que as interações, nos anos iniciais da cadeia de televisão, eram piores.

Era: ‘vamos nos reunir de vez em quando para contar o que estamos fazendo e não quero saber a opinião de vocês’. Assim, no bom português. Era uma relação realmente vertical. Não tinha diálogo. Era sempre no susto. Mudavam a programação e a gente não sabia como. Não diziam nada. Aí, a gente tinha de se socorrer aqui porque tinha uma programação local e, de uma hora para a outra, a gente não sabia como essas mudanças iam ocorrer. A gente não ficava sabendo previamente (Gestor 11A, 2024).

O Gestor 1 confirma essa visão acerca da verticalidade na relação com a Empresa Brasil de Comunicação e ressalta a falta de um debate antecipado sobre mudanças na programação, com comunicação prévia às afiliadas. Ele considera que este é um processo cíclico, ligado à forma como os dirigentes do momento na EBC encaram a Rede: “a gente já viveu período de certo distanciamento e outros, de aproximação. Eu acredito que, em 2024, a gente está vendo uma busca de aproximação com as afiliadas” (Gestor 1, 2024). As mudanças ocorridas a cada ciclo de gestão na Empresa também se refletem na exibição de conteúdos das afiliadas na grade nacional:

No início, a participação das emissoras na Rede era muito baixa. Só uma elite conseguia entrar com o programa local na Rede. A elite que eu falo é a emissora que tem poder financeiro de pressão mesmo, de produzir bem, de ter essa visibilidade. Então, foi assim, foi assim por muito tempo. Hoje, eles incentivam a compartilhar conteúdo. E tem faixas específicas para a Rede. Eu acho que é mais fácil um programa de emissoras locais entrarem na Rede do que era antes (Gestor 11A, 2024).

Com os depoimentos e normativos expostos, é possível verificar que a implementação do princípio da autonomia editorial entre as TVs analisadas apresenta filtros adaptativos na implementação (Subirats *et al.*, 2008) da política, com níveis distintos de exercício da independência para produzir, programar e distribuir conteúdos: há tanto relatos sobre total submissão às autoridades máximas das entidades universitárias como também testemunhos acerca da liberdade – sempre relativa – dos gestores das TVs na elaboração de produções quotidianas.

Percebe-se que não só o modelo institucional influí no caráter público das emissoras universitárias, mas também a atuação dos atores envolvidos na política. Esse envolvimento em negociações quotidianas dos dirigentes das estações televisivas ligadas às IES destacou-se de maneira tal no momento da coleta de dados para esta pesquisa que a opção metodológica aqui adotada foi por trabalhar com a *função relacional* (Lotta; Pires; Oliveira, 2015) do gestor como uma categoria em separado. É essa camada analítica que será exposta a seguir.

5.2.1.3. *Função relacional do gestor*

A abordagem sobre a função relacional do gestor é descrita, na literatura sobre políticas públicas, como uma das vertentes mais recentes nesse campo de estudos e análise sobre as ações do Estado (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Os gestores de TVs universitárias foram aqui considerados burocratas de médio escalão por integrarem o nível intermediário da configuração hierárquica nas universidades e no arranjo institucional da RNCP. Eles atuam em instituições públicas, mantêm relações de subordinação e comando com diferentes níveis do organograma institucional e cumprem suas atividades a partir tanto das diretrizes formuladas para a política pública em que se inserem quanto das regras de funcionamento do ambiente da organização universitária. Além disso, devem submeter-se aos controles social (com as demandas de telespectadores e mecanismos de interação com a sociedade) e externo (exercido fundamentalmente pelos Tribunais de Contas). Na posição em que se encontram, concentram informações e poder de negociação e barganha com as redes sociais existentes no arranjo institucional.

Definidos como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 486-487).

Foi a partir desta perspectiva, ressaltando seu aspecto relacional – ou seja, não apenas baseado na estrutura institucional em si nem unicamente nas ações individuais dos atores, mas em suas interações – que se efetuou a análise das entrevistas dos gestores de TVs universitárias. De forma geral, os depoimentos apontam para três tipos de negociações mais comuns efetivadas por esses dirigentes: a) os acordos com representantes da gestão superior das universidades para o cumprimento da função pública da emissora; b) as tratativas com as equipes internas da TV com o objetivo de dar conta do trabalho demandado; c) o processo de convencimento dos próprios pares da área de comunicação para validar o trabalho televisivo voltado ao interesse público e a permanência na Rede Nacional de Comunicação Pública.

As negociações acerca da realização de coberturas específicas, sugeridas pela administração superior, surgiram, mais uma vez, como um fator que os diretores destacaram no exercício de sua função relacional. O Gestor 1, por exemplo, conta que um reitor de gestões

passadas questionou por que a TV não faria trabalho jornalístico sobre a ida dele ao poder legislativo para conversar com parlamentares. De acordo com a narrativa apresentada, o encontro seria genérico, sem resolução final para os problemas encaminhados. A capacidade comunicativa do Gestor 1 foi, assim, posta à prova para contornar a reivindicação de seu superior hierárquico.

A gente vai com jeitinho, né? E diz: “olha, reitor, é porque a gente está com a equipe ocupada. E aí não tem nada ainda resolvido, é só uma conversa. Não tem nada de concreto. O que isso vai trazer para a sociedade?” Aí, você vai tentando sensibilizar, vai fazendo um processo educativo, fazendo com que as pessoas entendam que é essa comunicação pública que difere da institucional” (Gestor 1, 2024).

Nesse processo negocial, a burocracia de médio também recorre a práticas adaptativas para traduzir o papel da política pública nas relações diárias (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). O Gestor 2 diz que a tentativa é sempre de enxergar se existe a possibilidade de remodelar a pauta para que ela caiba em parâmetros sociais, científicos, artísticos ou educativos e, assim, possa ser realizada. “É tentar enquadrar as demandas com natureza política em critérios de noticiabilidade e relevância. As negociações que a gente vai construindo precisam disso. E os excessos, o que passa disso aí e trata de promoção pessoal entra no campo do inegociável” (Gestor 2, 2024).

Pieranti (2018), em seu modelo de governança para as emissoras públicas de radiodifusão, coloca a estabilidade dos dirigentes e funcionários com opiniões críticas como um dos elementos substanciais para tentar conquistar a independência dos veículos públicos. No caso dos gestores de TVs universitárias, não há estabilidade nos cargos de chefia, o que pode tornar o aspecto relacional mais vulnerável em negociações com maior carga de tensão. Essa fragilidade foi descrita pelo Gestor 4A durante a entrevista para esta pesquisa:

Veja, minha cabeça sempre vai estar a prêmio. Minha sensação é que eu sempre estou em uma posição questionada, porque eu tenho uma perspectiva de pensar a comunicação. As pessoas não têm uma perspectiva de pensar a comunicação. Quem está do outro lado, mesmo na gestão, quer que divulgue de qualquer forma, sem critérios. Eu vou definir onde vai ser divulgado. Se você tem uma divulgação institucional, ela vai usar os canais institucionais, as ferramentas institucionais, o site, as redes sociais, e não o espaço da rádio, o espaço da TV para dar visibilidade a gestor, seja lá quem for. Eu sinto inevitavelmente que eu acabo sendo uma pessoa não grata, porque é como se eu não estivesse integrado ao mesmo propósito: “precisamos reforçar a gestão, precisamos divulgar”. Mas não é isso. É uma função, de fato, muito ingrata e poucos colegas gestores de outras áreas têm o entendimento e respeitam isso. (Gestor 4A, 2024).

Na função relacional, além das capacidades cognitiva e comportamental dos gestores, importam também o contexto da configuração institucional, os tipos de interações realizadas e a formação profissional (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Assim, defender os princípios da radiodifusão pública nas negociações diárias requer o conhecimento acerca desses pressupostos. No entanto, as entrevistas com os gestores também fizeram emergir confusões conceituais, não amparadas pela literatura em comunicação.

A comunicação pública é aquela comunicação governamental mesmo, por exemplo, do nosso reitor, de dar uma publicidade às ações deles. Agora a comunicação de interesse público é essa, por exemplo, o resultado do vestibular, cientistas do Brasil, o que os nossos pesquisadores, professores, doutores estão fazendo. Enfim, toda essa questão da gestão, o que está sendo feito, tem inúmeras ações que a população não sabe (Gestor 8, 2024).

Esse mesmo dirigente detalhou embates internos com sua equipe de jornalistas para a cobertura de uma doação de veículos adquiridos pelo reitor a um campus da universidade, conforme apresentado na categoria *autonomia editorial* desta dissertação. O debate entre os profissionais girou em torno dos conceitos de comunicação pública e comunicação institucional – ainda que não tenham sido utilizadas essas palavras especificamente. E demonstrou entendimentos distintos para as duas definições.

As tratativas internas com os profissionais da TV para rearranjar tarefas, discutir a noticiabilidade dos eventos universitários e driblar a falta de pessoal nas redações das emissoras também despontaram nas falas de entrevistados no que diz respeito às negociações diárias. É nesse ponto que, pela vertente relacional, os burocratas de médio escalão “influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores” (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 480).

Com problemas de sustentabilidade nas emissoras, os dirigentes de TVs universitárias negociam soluções provisórias – às vezes, até precárias – com suas equipes para garantir o cumprimento de demandas. O Gestor 2 (2024) exemplificou a questão: “a gente sabe que quem trabalha na técnica conhece um pouco de cada coisa. Então, eu preciso ir até o nosso diretor de iluminação assim: ‘desculpa te pedir, mas a reitoria está demandando uma cobertura. Teria como você fazer cinegrafia?’ E por aí vai”.

Testemunho semelhante foi apresentado pelo Gestor 8. A TV gerida por ele não tinha carro para o deslocamento das equipes em pautas externas. Ao conseguir um veículo que ficasse alocado na emissora de forma permanente, surgiu outro problema: não havia motoristas disponíveis. Por isso, ele fez um ajuste com cinegrafistas da emissora e estabeleceu compensações com folgas – ainda que não tivesse amparo normativo para tanto. A função

relacional, assim, produziu uma regra informal no acordo político-administrativo (Subirats *et al.*, 2008) de implementação da política pública.

Eu vim com esse processo de convencimento de cada câmera ser motorista também, dirigir. Eu assinei um termo de responsabilidade geral do veículo junto à universidade e fiz que cada um deles assumisse um termo de responsabilidade por estar dirigindo o veículo. Óbvio que foi um Deus nos acuda! Eles não queriam. Queriam ganhar mais por isso. Eu, com o meu jeitinho, disse: “vou dar 2 horas extras semanais para vocês”. Então, é feito dessa forma por conta dessa situação” (Gestor 8, 2024).

Mais um caso de regra institucional informal, fruto da função relacional do gestor, consta do relato do Gestor 12. Com a intenção de conseguir dois funcionários de outro setor com conhecimentos na área audiovisual para ficar à disposição da TV e suprir carências de recursos humanos na emissora, o dirigente estabeleceu acordos com três pró-reitorias. Em contrapartida, a televisão atuaria como uma produtora de vídeo para esses órgãos e faria transmissões de eventos organizados por eles.

Todo mundo precisa da gente. E a gente tem que dançar um pouquinho conforme a música aqui [...]. Só para você ter uma ideia, ano passado, a gente fez 104 eventos, ou seja, 104 transmissões que não eram do escopo da tv inicialmente. A gente acabou dando um apoio nesse aumento da demanda por transmissões digitais. Como os profissionais que tinham capacidade de realizar isso na universidade éramos nós, a gente acabou fazendo (Gestor 12, 2024).

Na situação descrita, houve uma contradição entre a finalidade da regra informal (acordo para ter mais profissionais na TV) e as diretrizes dadas pelas regras formais (estatutos que definem a missão pública da televisão universitária), o que gerou uma disfuncionalidade reconhecida pelo próprio gestor. O contexto organizacional, dessa forma, também influí na função relacional da burocracia de médio escalão. Outros aspectos que definem a atuação da burocracia de médio escalão são as “lógicas internas de cada área de política de política pública e categorias profissionais que nelas atuam” (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 486).

O depoimento do Gestor 3 revela que o trato diário com a mesma categoria profissional – servidores públicos da área de comunicação social – é também marcado por adversidades que influenciam no cumprimento dos objetivos da política de radiodifusão pública na qual a TV universitária se insere. As emissoras ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior não concentram seus trabalhos em um único campus. As universidades têm postos avançados pelo interior dos estados, onde há ensino, pesquisa e extensão e nos quais também podem atuar outros profissionais de comunicação. O Gestor 3 diz que, para a gravação de um programa fora da capital do estado, era necessário o levantamento de projetos que poderiam ser foco da pauta

nesses *campi*. No entanto, a equipe local impôs restrições que tornaram inviável a produção – isso, depois que a logística de transporte e diárias já estava acertada administrativamente. De acordo com o gestor, o impasse levou a prejuízos ao erário.

Nossa! Pense como é difícil! A gente sabe que, para você se deslocar para o interior, você tem que ter diárias, tem que ter 15 dias de antecedência para poder seguir a legislação. A gente marcou para fazer as gravações e eles disseram: “mas quais são os projetos de extensão que eu vou colocar? Porque se eu colocar o projeto de João, Maria vai ficar reclamando”. Eu tentei contra-argumentar, mas eles não cederam: “não dá certo não, vamos cancelar”. Acredite! Cancelaram os três programas que a gente tinha tudo programado. Outra coisa, o hotel já agendado, tudo já pago a metade, porque tem que pagar a metade por antecedência. E eles cancelaram os programas na véspera de viajar. Isso é que é o problema! (Gestor 3, 2024).

De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2015), o processo negocial do burocrata de médio escalão passa por agir “reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno)” (p. 480). Nas configurações organizacionais das universidades estudadas, é comum ter a TV dentro de uma estrutura de comunicação maior, como uma superintendência ou secretaria. Isso implica dizer que, além da chefia da própria emissora, os profissionais ficam subordinados a um dirigente geral da área. A função relacional do gestor da televisão, desse modo, requer negociações com o superintendente ou secretário de comunicação. E, no confronto entre as visões distintas sobre o papel de cada canal de comunicação da universidade, também surgem tensões quotidianas.

É um jogo de cintura muito desgastante, no sentido de sempre estar explicando para o demandante o que o jornalismo faz. A gente tem que explicar às vezes até para os nossos colegas da área, que estão muito tomados por critérios mais políticos. É por meio da assessoria de imprensa que as demandas da reitoria chegam até nós. Então, eu já tive de dizer para o assessor assim: “isso que você está pedindo é algo mais pertinente ao trabalho que você faz de assessoria. Esse viés que você está querendo, a cobertura desse evento específico, tudo bem para a assessoria, mas para televisão universitária, que tem na sua normativa, competências mais amplas, não. A gente tem um pé na comunicação institucional, mas a gente não faz assessoria especificamente (Gestor 2, 2024).

Como centralizador de informações e regulador da transmissão dessas mensagens na cadeia hierárquica da política pública, as ações do gestor da TV Universitária podem demandar esforços para que haja “o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo” (Lotta; Pires; Oliveira, 2015, p. 481). No arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública, o Gestor 8 afirma que já precisou intervir junto às suas equipes internas para validar e explicitar os motivos de a TV universitária integrar a cadeia pública de televisão. Segundo ele, os profissionais questionavam quais seriam os ganhos reais

de se permanecer na RNCP. Assim, foi necessário explanar os parâmetros do acordo de cooperação assinado com a EBC para contornar incômodos internos:

Eles perguntaram por que tinham que ficar produzindo material para a EBC. Eu fui explicar, eu digo: “nós somos uma rádio e uma televisão, a concessão⁵⁰ da rádio e da televisão é da EBC, a Empresa Brasil de Comunicação. Os canais são da EBC. Nós, como universidade operamos os canais por meio de um acordo de cooperação, onde existem inúmeras cláusulas. Aí, fui explicando isso a eles. Dentro do acordo e dentro desse processo de reconstrução da comunicação da universidade, a gente ganha muito, a gente ganha visibilidade, muitas das coisas que eles nos solicitam a gente pode fazer a conexão com a academia, com problemas locais. E assim foi (Gestor 8, 2024).

Com esse panorama traçado acerca da função relacional dos gestores de TVs universitárias, a exposição dos resultados obtidos com a análise do eixo sobre os atores da política pública de radiodifusão no arranjo institucional da RNCP/TV se fecha. Pode-se verificar que, nesse eixo, uma categoria tem relação direta com a outra: a busca por diversidade e diferenciação nas emissoras universitárias requer maior autonomia editorial, que, para ser garantida ou derogada, depende de interações e negociações levadas a cabo por burocratas de médio escalão com o topo e a base da hierarquia do arranjo (já que as normas institucionais, por si sós, não garantem tal independência na conformação institucional em que as estações televisivas em questão se inserem).

O próximo eixo de análise, apresentado a seguir, refere-se aos recursos disponíveis para que as televisões possam colocar em prática os princípios da radiodifusão pública e da comunicação pública em âmbito organizacional. Atores, recursos e regras institucionais são os elementos dos acordos político-administrativos, ou seja, dos produtos de cada fase do ciclo de políticas públicas para executar as diretrizes traçadas (Subirats *et al.*, 2008).

5.2.2. Eixo 2: recursos

5.2.2.1. *Sustentabilidade financeira*

Para além de uma análise que aponta o histórico e reconhecido problema da falta de recursos financeiros para sustentar as emissoras públicas, esta categoria também foi formulada com o objetivo de compreender se a formação do arranjo institucional da Rede Nacional de

⁵⁰Para efeitos informativos, cabe fazer uma retificação à fala do gestor. A figura jurídica concebida para a parceria entre TVs universitárias e EBC na composição da Rede Nacional de Comunicação Pública é a da consignação, que difere da concessão. Na prática, no entanto, ambas permitem à emissora colocar seu sinal no ar.

Comunicação Pública tensiona tal aspecto para as emissoras universitárias. Como são regidos pela lei 11.652, de 2008, que criou a EBC, os acordos de afiliação à RNCP seguem os parâmetros desse regramento jurídico para a política de captação de recursos na Rede.

Em seu artigo 11, a referida lei traz um conjunto de possibilidades de obtenção de receitas, que passam pela prestação de serviços, doações, apoio cultural “sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos”, publicidade institucional, dotação orçamentária específica e exploração dos serviços de radiodifusão (Brasil, 2008). No parágrafo primeiro deste mesmo artigo, há a definição de apoio cultural: “entende-se apoio cultural como pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional, sem qualquer tratamento publicitário” (Brasil, 2008).

Os acordos de cooperação firmados entre as universidades estudadas e a EBC para a adesão à Rede também abordam explicitamente o apoio cultural, o patrocínio e a publicidade institucional como alternativas às afiliadas em sua arrecadação – desde que cumpridos os requisitos da comunicação pública. Como tais documentos são padronizados, elencaram-se aqui dois deles para a análise - o Acordo de Cooperação nº 3005/2020, que tem como afiliada a Universidade Federal da Paraíba, e o Acordo de Cooperação nº 3019/2001, assinado com a Universidade Federal de Sergipe. Esses termos foram escolhidos por representarem tanto o grupo das instituições de ensino mais antigas, caso da UFPB, quanto as entidades que passaram a prestar serviços de radiodifusão de sons e imagens após o advento da RNCP, como a UFS. Nos dois instrumentos, a cláusula oitava, item 8.7, diz que:

Os repasses, nos moldes ajustados nesta cláusula, deverão ser efetuados por meio de créditos em favor da beneficiária, em instituição financeira oficial por ela indicada, na localidade de sua sede. As emissoras integrantes da RNCP/TV [...] poderão designar ou credenciar entidade gestora para recebimento e repasses de apoio cultural e de outras receitas operacionais (Empresa Brasil de Comunicação, 2020)

Neste ponto, emerge uma das dificuldades listadas pelos gestores de TVs Universitárias para a obtenção dos recursos. A falta de pessoal capacitado nessas emissoras para a tarefa de realizar captações financeiras é um empecilho posto para as televisões universitárias de acordo com os dirigentes entrevistados: “Na lei, em tese, a gente pode ter apoio cultural, mas só que, para isso, a gente tem de ter uma estrutura que a gente não tem” (Gestor 3, 2024).

Embora não se consubstancie em prática comum em nenhuma das emissoras estudadas de acordo com os depoimentos dos gestores, os regimentos das televisões universitárias trazem referências à obtenção de recursos por apoio cultural, publicidade institucional ou patrocínio.

Ao menos uma dessas possibilidades é citada em cinco dos dez documentos regulamentadores analisados. São os regimentos da TV UFAL, TV Unifap, TV UFSC, TV UFRR e TV UFG.

O regramento institucional da estação televisiva ligada à Universidade Federal de Roraima ainda estabelece a competência de “elaborar e executar projetos e ações que tenham por objetivo captar [...] recursos de outras fontes para a Rádio e/ou a TV, respeitados os preceitos da Comunicação Pública” (Universidade Federal de Roraima, 2017). Ainda coloca, como eventuais complementos orçamentários, a prestação de serviços audiovisuais para as comunidades interna e externa, desde que cumpridos os requisitos da legislação.

Já a emissora da Universidade Federal da Paraíba aborda a captação financeira de maneira mais ampla – embora limitada pela legislação da EBC. Em seu artigo 12, o regimento da TV UFPB estipula que a estação “poderá obter financiamentos, apoios, investimentos e outras formas de cooperação financeira que garanta o seu desenvolvimento, em instituições públicas e privadas” (Universidade Federal da Paraíba, 2012). As outras quatro normatizações avaliadas – TVU Recife, TVU RN, TV Universidade e TV UFS – não detalham questões orçamentárias.

Dessa maneira, os regimentos que fixam parâmetros para reforçar a sustentabilidade das TVs universitárias não se limitam, no plano teórico, a recursos de uma única origem. Pieranti (2018), em seu modelo de governança para as emissoras públicas, defende a existência de múltiplas fontes de financiamento com o objetivo de assegurar o cumprimento dos princípios da radiodifusão pública:

Se o sistema depende exclusiva ou majoritariamente de recursos contingenciáveis pelo governo [...], o grau de subserviência da programação tende a ser maior por imposição dos dirigentes das emissoras. No melhor dos cenários, eles se veem obrigados a tentar calibrar críticas com a minoração dos riscos orçamentários; no pior, optam pelo silêncio para não comprometer os recursos. A ampliação das fontes de financiamento dilui essa possibilidade de influência e permite a manutenção das atividades das emissoras, mesmo se uma das fontes sofrer uma baixa temporária e inesperada (Pieranti, 2018, p. 191).

Há, aqui, no entanto, um desencontro entre o conteúdo documental formal que rege as emissoras e as possibilidades fáticas de subvenção. De forma pragmática, a burocracia de médio escalão indica a existência de problemas para a obtenção de recursos fora da dotação orçamentária das universidades que vão além da capacitação de pessoal para captar apoios culturais e publicidades institucionais. Salvo quando são instituídas fundações de apoio regidas pelo direito privado, as emissoras não têm personalidade jurídica própria. Isso significa que, na ausência de um CNPJ específico para a TV, o dinheiro obtido por essas estações em parcerias

externas junta-se ao orçamento geral da Universidade. O Gestor 8 diz que esse foi um dos motivos para que ele tivesse a decisão de não aderir a um edital proposto pela própria EBC para a realização de produções audiovisuais:

Tinha um edital de R\$ 260 mil reais para a produção de 13 episódios de produtos. Ou seja, cada TV que fosse contemplada ganharia R\$ 20 mil reais para fazer a produção. Eu disse: “não vou entrar, eu não vou fazer, eu não vou participar disso”. Primeiro, porque eu não sou uma unidade gestora, eu não tenho CNPJ. Eu vou ganhar R\$ 20 mil reais para cair no CNPJ da universidade, que não vai fazer nem cegos. Eu não vou ver um centavo sequer desse dinheiro. E eu vou ter que demandar um esforço muito grande para atender uma demanda da Rede, não vou fazer isso (Gestor 8, 2024).

Os gestores relatam que, quando os recursos obtidos com as captações externas juntam-se ao caixa geral da Universidade, as emissoras acabam disputando fatias orçamentárias com outras unidades da Instituição de Ensino Superior. O Gestor 1 afirma que “a comunicação sempre é aquela renegada. O dinheiro vai chegar por último, porque, primeiro, ele vai para o laboratório de química, para o instituto de física e assim vai” (Gestor 1, 2024). Tal discurso encontra eco nas palavras do Gestor 10 (2024): “entre tirar R\$ 1 milhão para um transmissor e passar para bolsa de pesquisa, é claro que a prioridade é da bolsa. Dentro das universidades, eles não enxergam a TV como emissora e não entendem que comunicação custa dinheiro. Fazer comunicação custa caro”.

Das 11 TVs universitárias analisadas aqui, seis informaram que não possuem uma provisão orçamentária específica para a emissora na divisão de recursos da Instituição de Ensino Superior. Assim, dependem da avaliação de outros setores da universidade para conseguirem levar a cabo suas demandas:

Por exemplo, quebrou um equipamento. Então, a gente tem que pedir para a reitoria o conserto desse equipamento. Aí, vão analisar quais são as possibilidades de pagamento. Vão ver se vai dispensar licitação, como dispensar... Tudo isso demora muito mais tempo do que se eu tivesse um orçamento. Eu poderia lá contratar e resolver um problema. Então, a falta de orçamento é desafiadora. E de coisas simples mesmo (Gestor 4A, 2024).

A cada depoimento dado a esta pesquisa, a insuficiência financeira das TVs universitárias ficava mais evidente. O Gestor 10 afirmou que “se uma câmera quebrar, eu não tenho R\$ 5 mil para mandar consertar. Tem de entrar no custeio da universidade, que já é uma verba muito pequena”. Esse tipo de testemunho soma-se aos relatos de gestores que afirmam usar recursos próprios para pequenas manutenções nas estações televisivas – tanto por causa da falta de orçamento quanto em decorrência da quantidade de procedimentos administrativos a

serem realizados para aquisições. “Coisa miúda que foi necessário, eu comprei do meu bolso. Exemplo: o recipiente para guardar o diesel do gerador. Parece bobo, mas é tão necessário e não dá pra esperar. Se faltar energia, não dá pra acionar o gerador porque não tem onde guardar o diesel” (Gestor 4B, 2024).

Mas, mesmo entre as televisões que apresentam uma destinação própria dentro do montante total de recursos da universidade, o dinheiro é insuficiente. O depoimento do Gestor 3 é ilustrativo quanto a isso.

O orçamento previsto oficialmente é para toda a superintendência: leia-se rádio, TV e assessoria. São 72 servidores, mais 70 e poucos alunos, e o orçamento que nós temos é de R\$ 540 mil. Isso é por ano. O que acontece? Eu todo ano, desde que eu entrei, dou pedalada fiscal. Por quê? Porque só de terceirizados, o ano passado foi quase R\$ 900 mil. Eu não tenho como, com R\$ 540 mil, manter essa estrutura funcionando. Rádio, TV, agência de comunicação... Não é brincadeira. E todo ano o orçamento diminui. E todo ano aumentam as despesas. A gente, ao todo, no ano passado, utilizou R\$ 1,2 milhão da universidade. Eu só mando a conta, não quero nem saber. Eu vou demitir o povo? Você acha que eu vou tirar os dois eletricistas da torre? E se der um problema? Eu vou tirar os quatro motoristas? Porque, se eu tirar, como é que eu vou colocar a TV para funcionar, a rádio para funcionar? É aquilo que eu digo: se não pode, não faça. Agora, se você está há 50 e tantos anos com isso na mão, dê retorno. Se vira. Eu mando a conta para o reitor. O pessoal manda: “Você está gastando demais”. Eu digo: “Não, é investimento. Agora, se vocês não querem, eu não tenho nenhum problema. A gente fecha a rádio, a gente fecha a televisão. É uma escolha de vocês”. E a universidade se vira de um lado, de outro, e paga a conta, sabe? Porque senão, não tem como fazer. Senão, eu não mantendo a coisa. É R\$ 540 mil previsto e gasta R\$ 1,2 milhão. Ou seja, todo ano eu gasto o orçamento de dois. Eu dou a pedalada fiscal todo ano (Gestor 3, 2024).

As duas emissoras que apresentam um montante anual maior à disposição são aquelas geridas por fundações de apoio – TV UFAL e TV UFG. Mesmo sem dotações repassadas pela universidade, por meio de projetos executados pelas entidades de direito privado, elas conseguem captar recursos para sua manutenção. No caso da TV UFAL, um convênio com o governo do estado de Alagoas para a produção de programetes audiovisuais de serviço gerou uma receita de R\$ 1,2 milhão ao longo do ano de 2024. “Como a gente não tem uma equipe da própria TV, a gente usa esse recurso para pagar uma equipe terceirizada. Os técnicos todos, né? De manutenção da torre e dos equipamentos”, informou o gestor da TV UFAL entrevistado para esta pesquisa.

Na TV UFG, o gestor explicou que o custo da emissora gira em torno em R\$ 2,3 milhões ao ano, mas os contratos realizados não são capazes de cobrir todas as despesas, o que acaba gerando um caixa deficitário. “Para fazer gestão de projetos, a fundação cobra a taxa administrativa de 10%. Aí, a gente resolveu ampliar o campo de gestão de projetos para que pudesse sustentar a emissora. Não sustenta, mas o buraco começou a ser tapado”. Nesse caso,

o financiamento não é diretamente público, já que não advém do caixa do ente estatal – no caso, a universidade. Entretanto, para fins de caracterização da emissora como pública, importa o fato de a Fundação RTVE, gestora da TV UFG, não objetivar o lucro.

A comunicação pública, portanto, embora nem sempre tenha como emissor um agente público formalmente constituído, é, em regra, realizada ou financiada por agentes públicos, ou, de forma um pouco mais ampla, por agentes não comerciais, tematizando matérias ou tópicos de interesses comuns e relativos aos direitos dos cidadãos. Outro aspecto essencial: a comunicação pública não tem objetivo de lucro e não se confunde com a indústria do entretenimento. Constitui uma ação cultural e política (mas não partidária; política no sentido mais alto do termo) (Bucci, 2013, p. 126).

A lei de criação da EBC instituiu uma outra fonte de recursos para rádios e TVs públicas: a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, CFRP. Trata-se de um tributo pago pelas empresas de telecomunicações com o objetivo de financiar emissoras públicas, especialmente a EBC, que deveria receber 75% do montante arrecadado (Brasil, 2008). O percentual restante seria destinado a outros veículos do sistema público brasileiro. Entretanto, inicialmente, a contribuição foi alvo de judicializações – o que gerou depósitos em juízo. Posteriormente, a falta de uma regulamentação específica impactou a distribuição da verba obtida.

Em 2013, algumas empresas passaram a pagar a taxa, mas o acesso aos recursos dependia de alocação a cada ano pelo governo federal. Sucessivas gestões do Executivo Federal represaram estes repasses, mantendo parte da CFRP no caixa do governo. Em 2022, por exemplo, apenas 35% dos R\$ 230 milhões arrecadados foram liberados para a EBC (Repórteres Sem Fronteiras, 2024, p. 27).

A falta desse fundo específico interfere na Rede Nacional de Comunicação Pública – senão, pela realização de repasses diretos às emissoras integrantes da cadeia televisiva; ao menos, com o reforço no caixa da EBC e o consequente aumento de aportes para o fortalecimento da comunicação pública brasileira de modo geral. As estações universitárias que integram a Rede expressam descontentamento em relação à inexistência de intercâmbio pecuniário com a Empresa Brasil de Comunicação nos acordos de cooperação – embora essa insatisfação tenha graus diferentes entre as emissoras mais antigas e as televisões universitárias inauguradas mais recentemente.

No primeiro grupo, que reúne TVs históricas, é prevalente uma percepção de que a adesão à cadeia pública liderada pela EBC foi mais produtiva, em termos de sustentabilidade, no início das operações da Rede. Isso porque, na primeira década de funcionamento da RNCP,

havia a possibilidade de firmar contratos remunerados de prestação de serviços entre a empresa pública e as afiliadas. Guerreiro (2016, p. 63) detalhou tais instrumentos: as emissoras da Rede produziam conteúdos jornalísticos e programas especiais demandados pela Empresa Brasil de Comunicação e, como contrapartida, poderiam receber, por ano, até R\$ 540 mil. Em 2024, no entanto, esses acordos já não eram mais praticados.

Há uns doze anos, a gente tinha um contrato com a EBC que ela repassava recurso. Aí foi encerrado. Tanto que, quando foi para gente mudar do analógico para o digital, com aquele prazo que foi dado, foi um maior auê. A EBC não tinha como repassar e não repassou recursos para a gente. Teve que tirar do orçamento da universidade, que já é um orçamento bastante restrito. Aí foi aquela briga, tanto que a gente ficou um tempo fora do ar até fazer todo o processo de licitação e conseguir o novo transmissor, porque a gente não conseguiu. A gente tentou via EBC, mas não tinha recurso (Gestor 10, 2024).

Os contratos de prestação de serviços só foram vivenciados pelas emissoras mais antigas. Por isso, entre elas, os depoimentos são mais críticos em relação à EBC:

É meio que uma triste unanimidade aqui que esse acordo de cooperação não é um benefício para a universidade, porque, na verdade, a gente acaba pagando. A universidade investiu no transmissor, a universidade investe os seus poucos recursos em manutenção. É a universidade que paga os profissionais, mesmo com toda essa problemática no quadro de servidores. E a contrapartida para o financiamento de produção, a contrapartida para manutenção de equipamento, que é isso o que a gente precisa no dia a dia, a gente não tem (Gestor 2, 2024).

Os acordos de cooperação em vigor em 2024 detalhavam, como obrigações das afiliadas, o pagamento de despesas para adquirir e instalar equipamentos, manter os aparelhos que já existem e custear os profissionais responsáveis por eles (Empresa Brasil de Comunicação, 2020). À EBC, cabe o apoio operacional, com eventuais visitas de peritos para auxiliar nas demandas técnicas e o esclarecimento de dúvidas em relação aos processos de transmissão e recepção de sinais.

Há, no entanto, termos de cessão de equipamentos, firmados pela Empresa Brasil de Comunicação com as TVs universitárias estudadas. Em uma busca no portal da transparência da EBC, na aba referente a convênios e instrumentos congêneres⁵¹, foi possível encontrar documentos desse tipo assinados com ao menos seis das emissoras que compõem o escopo desta pesquisa. Nesses ajustes, a Empresa repassa aparelhos de forma gratuita e temporária às

⁵¹ A busca foi realizada em: <https://www.ebc.com.br/lei-de-acesso-a-informacao/convenios-transferencias>. Acesso em: 1 jun. 2024.

afiliadas. Não há uma frequência exata para que isso ocorra, o que acaba levando a ajustamentos esparsos.

Visão mais favorável à EBC, no que diz respeito à sustentabilidade das emissoras, é encontrada no grupo de TVs universitárias que passaram a operar apenas depois de 2020. Os gestores dessas estações citam a abertura de editais de fomento a produções audiovisuais de afiliadas à RNCP e o apoio para a expansão da Rede como feitos consideráveis. O Gestor 9, por exemplo, informou que a equipe estava se propondo a concorrer aos recursos disponíveis em um projeto de produções regionais. “Nós fizemos alguns roteiros. A gente deve fechar a documentação para concorrer. Pensando em produzir com um recurso mínimo mesmo. Não é muito, mas dá para a gente tentar, pelo menos, comprar uma ou outra coisinha ali e começar” (Gestor 9, 2024). Por se tratar de TVs ainda em estruturação, o olhar dos gestores se lança mais sobre as oportunidades abertas pela Rede:

A EBC não faz repasses porque ela não tem recursos. Então, ela tem que correr atrás do Ministério, tem que correr atrás dos políticos para isso. Mas a gente também tem que fazer isso. Eu comprei ainda a limitação da EBC, porque ela não tem o orçamento para tal. E esses editais são um, vamos dizer, um empenho da EBC. E a gente não pode deixar de observar isso aí.” (Gestor 5, 2024).

De qualquer forma, independentemente da distinção de visões em relação à EBC ou à RNCP, um fato une todos os gestores: a sustentabilidade das emissoras é um dos maiores problemas rumo à efetivação dessas estações televisivas como integrantes do Sistema Públco de Radiodifusão. Em um relatório, intitulado *Marco Normativo e Políticas Públicas sobre a atividade jornalística no Brasil*, a organização não-governamental Repórteres Sem Fronteiras mapeou instrumentos legais e infralegais, projetos em tramitação no poder legislativo e iniciativas públicas que afetam o campo de atuação do jornalismo no país. O estudo teve especial atenção com as mídias públicas e se refere à RNCP como um avanço rumo a uma comunicação mais diversa e plural. Mas aponta a falta de mecanismos de fomento às emissoras que compõem a Rede como uma de suas deficiências e um dos principais obstáculos para que ela, de fato, se viabilize:

[...] a falta de dados concretos sobre a forma de apoio da EBC às emissoras integrantes da RNCP e a possibilidade de escassez de recursos, devido à ausência de regulamentação da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), podem resultar em entraves significativos para a sustentabilidade da rede e do jornalismo produzido por tais emissoras (Repórteres Sem Fronteiras, 2024, p. 38).

As consequências da dificuldade de financiamento das emissoras universitárias expressam-se nos produtos audiovisuais e programações dessas TVs. A capacidade de produção local das afiliadas influencia diretamente na pluralidade de conteúdos na Rede. Tal ponto será abordado na categoria a seguir do eixo temático relacionado aos recursos disponíveis às televisões ligadas a IES presentes nesta dissertação.

5.2.2.2. Capacidade de produção local

A fragilidade no sistema de financiamento das TVs universitárias – em sua maioria, dependentes do orçamento público das Instituições Federais de Ensino Superior a que se vinculam – tem reflexos diretos no trabalho diário das emissoras. Por causa do tempo de existência, as estações do segundo subgrupo de televisões estudadas, aquelas inauguradas na terceira década dos anos 2000, apresentam menor capacidade de elaboração de conteúdos próprios. Os gestores de todas as quatro emissoras que compõem esse agrupamento – TV UFAL, TV Unifap, TV UFS e UFT TV – informaram que os veículos, salvo eventos pontuais, apenas retransmitiam a programação da TV Brasil à época da coleta de dados para esta pesquisa (junho e julho de 2024).

Entre essas estações televisivas, houve casos em que chegou a ser possível realizar a produção de até cinco horas semanais inéditas de conteúdo. Entretanto, a vulnerabilidade operacional e orçamentária transformou, novamente, a televisão universitária em mera retransmissora da TV Brasil.

Durante dois anos, a gente ficou só como retransmissora. Em 2023, a gente conseguiu ter a estrutura de equipamento para a gente começar a inserção de programação local. Teve investimento, teve equipamento, tivemos isso. Aí, em dezembro de 2023, entre novembro e dezembro, nós fizemos a primeira inserção local com uma transmissão ao vivo em um evento. A partir de lá, então, a gente começou a fazer as inserções do que a gente já vinha produzindo para WebTV e a gente passou a migrar e formatar isso pra TV. Mas é tão desafiador que, por exemplo, o nosso equipamento que faz essa inserção de produção local, teve um temporal aqui e queimou. E, daqui a pouco, vai fazer dois meses que a gente está sem inserção de produção local por conta da falta desse equipamento. Estamos só com TV Brasil lá, sem produção local (Gestor 4A, 2024).

Ainda nesse primeiro grupo de emissoras, o início do funcionamento das TVs mesmo sem a infraestrutura pronta é apontado como um dos motivos para a baixa capacidade produtiva. O Gestor 9 afirma que, desde que surgiu, o veículo em que atua nunca conseguiu inserir nenhum tipo de produção na grade da televisão aberta e apenas coloca no ar o sinal enviado pela EBC.

Falta equipe, falta equipamento. Foi algo que, a meu ver, foi inaugurado sem ter tanto a estrutura. E agora virou até uma preocupação, porque passou o tempo e não produzimos nada. Até por isso foi minha proposta: “gente, vamos pelo menos sair do zero. Vamos colocar alguma coisa, nem que seja no YouTube, porque as pessoas estão cobrando”. Era o ideal? Não, mas estamos começando assim (Gestor 9, 2024).

Um aspecto relevante a ser ressaltado é que, das dez TVs que tiveram documentos regulamentadores internos analisados nesta pesquisa, só há referências à incorporação de programas locais à grade da TV Brasil em regramentos de quatro emissoras: as TVs UFAL, Unifap, UFSC e UFG. Isso significa que o grupo de estações com menor capacidade produtiva concentra metade das televisões regidas por normas que impõem a inserção de conteúdos produzidos pelo próprio veículo como regra a ser cumprida.

O caso da emissora da Universidade Federal do Amapá é um exemplo. Com um texto similar ao encontrado na lei 11.652, de 2008, que instituiu a EBC, o regimento interno da televisão universitária traz, entre suas competências, a necessidade de “garantir, no mínimo, 15% (quinze por cento) de conteúdo da própria TV Digital Unifap e/ou conteúdo independente regional em sua programação semanal, em programas a serem veiculados no horário compreendido entre seis e vinte e quatro horas” (Universidade Federal do Amapá, 2022).

Entretanto, a norma, em vez de ser uma determinação exercida no momento presente, agiu mais com caráter programático, como um objetivo a ser atingido no futuro. Isso porque, em 2024, de acordo com o gestor entrevistado, a TV Unifap ainda não tinha estrutura de pessoal para elaborar materiais audiovisuais e havia acabado de adquirir o equipamento que permite o corte na programação nacional para a inclusão de novas produções na grade.

Já o segundo grupo de televisões universitárias aqui estudado, mesmo composto por unidades que têm mais de uma década de existência, não apresenta uma homogeneidade no que diz respeito à capacidade de produção: há desde estações que produzem até 22 horas semanais de programação própria a emissoras que, como as recém-inauguradas, apenas replicam o sinal da TV Brasil. Os veículos que menos produzem conteúdos nesse subconjunto de TVs creditam tal situação especialmente à insuficiência no número de profissionais alocados nas televisões.

A gente não tem uma grade de programação como outras TVs, por exemplo. A gente consegue colocar no ar, às vezes, uma série de programas que a gente faz por temporada. Você não pode chamar isso de grade. Isso é um rudimento. O problema de pessoal aqui é crônico. Procure um cinegrafista do quadro oficial, um cinegrafista de cargo. Nós não temos cinegrafista. Nós conseguimos agora recuperar, por meio de redistribuição, um editor de imagem, porque nós não tínhamos. Nós não temos operador do controle mestre da TV. Isso faz com que a gente precise colocar um rodízio aqui de alguns servidores que recebem um treinamento básico sobre como rodar a programação (Gestor 2, 2024).

No que diz respeito ao quadro funcional, também há discrepâncias entre os dois grupos de TVs analisadas nesta pesquisa. Por motivos compreensíveis, as emissoras criadas mais recentemente têm maior deficiência de pessoal, já que ainda lutam para se estabelecer como radiodifusoras universitárias. As cinco estações com maior força de trabalho estão todas no grupo de televisões mais antigas. São, em ordem decrescente, a TVU RN, TVU Recife, TV UFPB, TV UFG e TV UFRR. Entretanto, ainda que com maior número de funcionários, os gestores dessas unidades queixam-se de frequentes desfalques nas equipes em decorrência de licenças, afastamentos prolongados, férias sem substituição de servidores e desligamentos de estagiários ou bolsistas.

Importa, aqui, ressaltar que o número de estudantes que atuam nas emissoras é superior ao de profissionais formados em três casos – TVU RN, TV UFS e UFT TV. Outra questão merece destaque: a força total de trabalho informada pelos entrevistados inclui não apenas os trabalhadores que estão nas atividades-fim das televisões universitárias. Os números referem-se também ao quantitativo de pessoal que está nas funções de apoio, ou seja, funcionários dos serviços administrativos, limpeza, transporte e portaria.

Tabela 4 – Quantitativo de pessoal informado pelos gestores.

(continua)

| Emissora | Servidores | Terceirizados/ Celetistas | Estagiários | Bolsistas | Força de trabalho total |
|-------------------------|-----------------|------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| TV UFAL | 1 ⁵² | 2 | 0 | 0 | 3 |
| TV Unifap ⁵³ | 7 | 2 | 0 | 2 | 11 |
| TV UFSC | 7 | 0 | 5 | 0 | 12 |
| TV UFPB | 25 | 2 | 1 | 6 | 34 |
| TVU Recife | 64 | 13 | 13 ⁵⁴ | 0 | 90 |
| TV UFRR | 13 | 2 | 1 | 7 | 23 |
| TVU RN | 31 | 6 ⁵⁵ | 0 | 70 ⁵⁶ | 107 |
| TV Universidade | 11 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| TV UFS | 2 | 6 | 0 | 6 | 14 |

⁵² O gestor da TV UFAL afirmou, por mensagem de texto a esta pesquisadora, que a emissora conta com o apoio de servidores das faculdades de Engenharia e Computação da Universidade Federal de Alagoas para atividades técnicas e de manutenção de equipamentos. No entanto, eles não integram a equipe da TV. Apenas prestam serviços quando necessário. Por isso, não foram incluídos na tabela.

⁵³ A TV e a Rádio Unifap ficam sob a guarda de uma mesma direção. O quadro funcional descrito na tabela refere-se ao núcleo como um todo. Especificamente da TV, há apenas um terceirizado.

⁵⁴ Os estagiários integram o Núcleo de TV e Rádios Universitárias. Assim, não são exclusivos da televisão.

⁵⁵ Desses 6 terceirizados, 3 são motoristas que atendem não apenas à TV, mas a toda a Superintendência de Comunicação Social.

⁵⁶ Os 70 bolsistas fazem parte da estrutura de toda a Superintendência de Comunicação Social e atuam em todos os veículos oficiais de comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Tabela 4 - Quantitativo de pessoal informado pelos gestores.

| | | | | | (conclusão) |
|--------|---|----|-----------------|---|-------------|
| TV UFG | 2 | 27 | 6 ⁵⁷ | 1 | 36 |
| UFT TV | 3 | 0 | 0 | 5 | 8 |

Fonte: Elaboração da autora.

Mesmo nas situações em que o quadro de pessoal não é considerado pelos gestores tão reduzido, o tênue limiar entre a prática da comunicação institucional e da comunicação pública nas emissoras acentua as dificuldades de elaboração de conteúdos, já que há casos (não raros) de compartilhamento de equipes para os dois tipos de produção.

A gente trabalha no talo, eu brinco. E aí tem um agravante – o fato de falar que tem uma agravante não quer dizer que é ruim. Mas, na verdade, a equipe de produção da TV não é apenas da TV. A gente também produz para os contratos firmados, a prestação de serviços. “Ah, quero um vídeo institucional”. Então, nos contratam para fazer um vídeo institucional. Eu faço o vídeo, mas eu não passo na TV. O vídeo é institucional, mas a gente é a mesma equipe que produz. Transmissão ao vivo e web de colação de grau, por exemplo, é a mesma equipe que produz, mas não vai para a programação da TV. Então, eu produzo mais do que vai para a grade da TV. E, aí, a gente vive em falta (Gestor 11A, 2024).

A TV que mais exibe programação semanal inédita, com produções próprias, tem capacidade de elaboração de conteúdos que gera entre 20 e 22 horas por semana de novas inserções na grade televisiva aberta. Esse volume fica bem distante do que costuma ser a prática das emissoras universitárias estudadas, como aponta o Quadro 16. O gestor da televisão em questão considera os recursos financeiros disponíveis para a TV universitária insuficientes, mas diz contar com um quadro de pessoal e de estudantes bolsistas capaz de produzir 17 diferentes programas.

Apesar de ser uma emissora pública, a gente tem a produção, a nossa produção aqui, não tenho o menor medo de dizer que nossa produção local é maior do que as outras emissoras no nosso estado. Não tem nenhuma emissora que produza mais programas do que a gente. Emissora comercial, estou lhe dizendo. A Globo não tem nem como. A gente produz muito mais material do que eles. O que é que eles produzem localmente? Nem Globo Esporte eles produzem mais, fica dentro ali do telejornal de meio-dia, de manhã ou de noite. Se a gente tivesse dinheiro, sem dúvida, e se a gente tivesse mais condições de contratar uma pessoa, duas para fazer a dublagem em libras, sem a menor dúvida que a gente faria uma produção muito maior. E eu digo a você: o pessoal quer trabalhar, quer produzir. É servidor público? Sim, mas o pessoal, se tiver como produzir, eles não se negam (Gestor 3, 2024).

⁵⁷ Nesse caso, há estagiários com contrato remunerado e estudantes voluntários incluídos.

Quadro 16 – Capacidade de produção e inserção de novos conteúdos na grade da TV aberta segundo os gestores

| Dirigente que concedeu a informação | Capacidade semanal de produção inédita ⁵⁸ |
|-------------------------------------|--|
| Gestor 1 | 1h |
| Gestor 2 | 30 minutos |
| Gestor 3 | De 20 a 22 horas |
| Gestor 4A | zero |
| Gestor 5 | zero |
| Gestor 7 | zero |
| Gestor 8 | 3h |
| Gestor 9 | zero |
| Gestor 10 | 30 minutos |
| Gestor 11A | 12h30 |
| Gestor 12 | 5h |

Fonte: Elaboração da autora.

A falta de estrutura mencionada pelos gestores provocou dois efeitos citados por outros entrevistados. O primeiro diz respeito à redução nas produções jornalísticas e a um distanciamento dos temas factuais. O Gestor 10 relatou a decisão de não mais manter um telejornal no ar em decorrência da perda de funcionários para aposentadorias e da precariedade nas condições técnicas. O Gestor 8 adotou resolução no mesmo sentido.

Uma das coisas que ficou bem claro para mim é não fazer jornalismo. Eu só tinha um jornalista efetivo e esse jornalista efetivo, ele fazia um jornal na rádio apenas. Quando eu comecei a dar um aperto para a gente ir para a televisão, ele já não quis e começou a dificultar a minha vida na rádio. Aí eu digo: “sabe de uma coisa? Eu já tinha esse pensamento e vou executar agora”. Tirei o jornal e passei a só fazer *flash* de notícias. E esses *flashes* de notícias, eu passei a utilizar a televisão também (Gestor 8, 2024).

O outro efeito observável a partir das entrevistas encontra-se no âmbito da abrangência das coberturas realizadas. Os depoimentos dos gestores apontaram que apenas quatro das 11 televisões analisadas realizavam produções frequentes fora do espaço universitário. Isso se

⁵⁸ A capacidade aferida refere-se ao período em que houve a coleta de dados e a realização de entrevistas para a pesquisa (junho e julho de 2024). Cabe ressaltar que, naquele momento, estava em curso uma greve de técnicos e professores das universidades federais brasileiras. Além disso, ao menos duas emissoras informaram que tinham equipamentos quebrados, o que impedia o aumento da produção e/ou da inserção de nova programação.

reflete na diversidade dos conteúdos, já que os materiais produzidos ficam mais restritos aos limites dos *campi* das instituições e a seus assuntos correntes, especialmente os institucionais.

A gente não se compromete com o que está acontecendo além dos muros da universidade. Isso não é notícia para nós. Eu entendo que essa não é uma visão completa, mas é uma visão realista nossa. O que é notícia para nós, critério para que a gente aceite realizar a pauta? O primeiro deles é: tem ligação com a universidade? Está acontecendo aqui? É relevante para nós, para a comunidade universitária? Esse é o nosso critério. E depois de tudo isso, se essas perguntas são respondidas positivamente, a segunda pergunta é: temos pessoal disponível hoje? Infelizmente, é isso (Gestor 2, 2024).

Por causa da baixa capacidade produtiva, as TVs universitárias encontram na Rede Nacional de Comunicação Pública um meio para garantir o preenchimento das 24 horas de programação. O Gestor 11A conta que até seria possível procurar outros parceiros para atingir o objetivo de completar a grade com produtos audiovisuais, mas viu na RNCP facilidades para as emissoras públicas: “A Rede vem prontinha. Vem com um sinal de qualidade maravilhoso descido de satélite. Então, eu já alcancei um degrau que eu não posso baixar mais com o público. E essa qualidade é garantida pela Rede” (Gestor 11A, 2024). O Gestor 1 acrescenta motivos para a afiliação à cadeia de transmissão liderada pela EBC:

Você consegue respirar melhor tendo uma cabeça-de-rede que produz várias coisas que você infelizmente não consegue suprir. Então, dentro da missão de uma TV educativa de suprir vários pontos da pluralidade de programação, até por questões de restrições orçamentárias, de pessoal, a gente não iria conseguir. E ter que colocar lá cultura quilombola, negra, periférica, educativa, acadêmica, científica e poder produzir tudo isso com qualidade para os telespectadores é bem difícil para as TVs públicas, que têm isso até como missão. Então, integrar a rede ajuda bastante para essa pluralidade de grade (Gestor 1, 2024).

Assim, o eixo referente aos recursos disponíveis às TVs universitárias na presente pesquisa aponta para dificuldades de sustentabilidade das emissoras, obstáculos nas tentativas de ampliação das fontes de financiamento dessas televisões mesmo com a adesão à Rede Nacional de Comunicação Pública e baixa capacidade de produção local dada pela carência de pessoal e por embaraços decorrentes das condições técnicas. Uma visão complementar a esse quadro será apresentada no próximo tópico, referente às regras institucionais que guiam as emissoras universitárias federais na RNCP.

5.2.3. Eixo 3: regras institucionais

As regras institucionais constituem o terceiro elemento que compõe o acordo político-administrativo como produto da fase de implementação no ciclo de políticas públicas. Nesse conjunto de normatizações, cabem tanto regulamentos formais – aprovados e consolidados em documentos oficiais – quanto normas informais, arraigadas na cultura interna e instituídas de modo relacional (Subirats *et al.*, 2008).

Para abordar esse conceito, foram utilizadas duas categorias. A primeira diz respeito ao modelo institucional que envolve as TVs universitárias integrantes do arranjo institucional da RNCP, que se reflete na estabilidade das instituições, na sua busca por autonomia e na sustentabilidade das estações televisivas (Unesco, 2001; Pieranti, 2018). A outra refere-se à existência e implantação de mecanismos de participação social e de inclusão das audiências nos processos de crítica e elaboração de conteúdos das emissoras. Este último aspecto tem relação estreita com as possibilidades de legitimação do veículo e produção de capacidades políticas no arranjo da Rede Nacional de Comunicação Pública (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016).

5.2.3.1. *Modelo institucional*

Na avaliação do desenho institucional das emissoras na Rede Nacional de Comunicação Pública, a opção teórico-metodológica adotada aqui foi por englobar três principais aspectos: a) a vinculação institucional das TVs universitárias; b) as limitações ou vantagens que os gestores relatam como fruto da posição da emissora na estrutura organizacional a que se subordina; c) a estabilidade das instituições no arranjo institucional da RNCP, o que inclui a influência de decisões governamentais sobre o destino da EBC e as interferências políticas na grade de programação da TV Brasil, que acabaram sendo replicadas nas telas das afiliadas por todo o país.

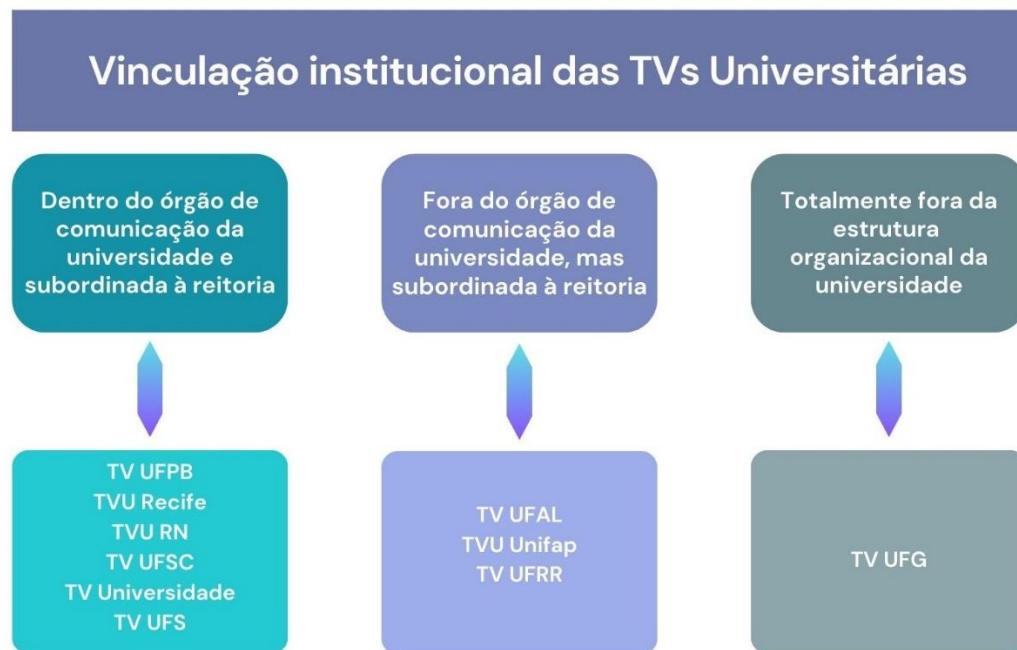
Observaram-se similaridades entre a vinculação organizacional das televisões universitárias e o modelo institucional da Empresa Brasil de Comunicação. No que concerne à EBC, tal desenho encontra críticas nos trabalhos de Ramos (2013), Bucci (2013), Carvalho (2015), Bianco e Pinheiro (2017) e Vieira e Coutinho (2017) por exemplo. Os pesquisadores apontam a vinculação institucional da empresa à Secretaria de Comunicação da Presidência da República como um dos obstáculos às possibilidades de independência editorial, ainda que relativa. Ramos (2013) denomina tal relação como o principal vício normativo da EBC. Vieira e Coutinho (2017, p. 326) afirmam que essa vinculação “gera uma confusão de interesses e

objetivos. Sendo a Secom responsável pela comunicação institucional do governo, tem-se uma limitação à autonomia da EBC”.

No que tange às TVs universitárias implementadas na RNCP – rede que, vale ressaltar mais uma vez, é encabeçada pela EBC –, parece haver uma replicação do modelo. Das dez TVs com documentos instituidores analisados, nove têm vinculação com as reitorias das Instituições de Ensino Superior – seja por existir uma ligação organizacional direta ao gabinete máximo da universidade, seja por integrarem órgãos de comunicação subordinados à direção da IES. Entre essas nove emissoras, seis estão dentro das superintendências, secretarias ou órgãos similares de comunicação, responsáveis, em primeira instância, pela divulgação institucional. A figura 12 mostra a distribuição das TVs conforme sua vinculação no organograma das universidades.

A única televisão que integra estrutura externa à Instituição de Ensino Superior, embora leve o nome da universidade, é a TV UFG. Ela é gerida por uma entidade de direito privado, de apoio à Universidade Federal de Goiás – a Fundação RTVE. Trata-se de um organismo que não apenas capta e gerencia recursos para a televisão. A própria Fundação é detentora da concessão educativa que permitiu a implantação da TV UFG.

Figura 12 – Distribuição das TVs universitárias conforme a vinculação institucional



Fonte: Elaboração da autora.

Diferentemente do que ocorre em Goiás, a TV UFAL tem vinculação direta com o gabinete do reitor de acordo com seu regimento interno (Universidade Federal de Alagoas, 2023). Apenas a gestão financeira e administrativa fica a cargo de uma fundação de direito

privado. Por meio de um programa de apoio à universidade, instituiu-se a parceria com a Fundepes – Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa. A TV, no entanto, tem relação de subordinação com a reitoria na conformação organizacional da Instituição de Ensino Superior.

Considera-se importante também fazer uma ressalva sobre a TV UFPB. O regimento interno dela, de 2012, instituía sua vinculação ao Núcleo de Produção em Comunicação e Artes do Centro de Comunicação e Turismo (Universidade Federal da Paraíba, 2012). Mas, em 2015, a Resolução n.º 05 do Conselho Universitário criou a Superintendência de Comunicação Social e colocou sob a guarda do novo órgão a televisão universitária (Universidade Federal da Paraíba, 2015). Isso revogou, no primeiro normativo, a vinculação estabelecida. Mas, como não houve aprovação de novo regimento para a TV e os demais artigos presentes no regramento de 2012 não foram suprimidos, optou-se aqui pela análise do regimento interno inicial, com alterações da vinculação institucional. O Quadro 17 traz os dispositivos que tratam da posição organizacional das emissoras em cada documento avaliado.

Quadro 17 – Previsão normativa sobre a vinculação institucional das TVs

(continua)

| Emissora | Dispositivos que tratam da vinculação institucional |
|------------|--|
| TV UFAL | É “órgão assessor de comunicação estratégica da Universidade Federal de Alagoas vinculado ao Gabinete do Reitor” (art. 2, caput – RI). A TV é gerida administrativa e financeiramente pela Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa, a Fundepes (art. 2, parágrafo único – RI). |
| TV Unifap | “Órgão da Universidade Federal do Amapá vinculado à Reitoria” (art. 2, caput – RI). |
| TV UFSC | “Órgão suplementar da UFSC vinculado ao Gabinete da Reitoria ou ao órgão de comunicação institucional por ele designado” ⁵⁹ (art. 2, caput – RI). |
| TV UFPB | É uma coordenação da Superintendência de Comunicação Social (SCS) de acordo com o regimento da SCS, aprovado pela Resolução n.º 5, de 2015. A Superintendência, por sua vez, é órgão auxiliar vinculado à Reitoria (art. 10, I – RI da SCS). |
| TVU Recife | Integra o Núcleo de TV e Rádio universitárias da UFPE, que é uma diretoria da Superintendência de Comunicação Social (SuperCom) da UFPE (art. 1º, caput – RI). A SuperCom é vinculada ao gabinete do reitor (art. 5, caput – PC). |
| TV UFRR | “A Rádio e Televisão (RTV) constitui um órgão suplementar da Universidade Federal de Roraima (UFRR), vinculado à Reitoria” (art. 1º, caput – RI). |
| TVU RN | Trata-se de uma diretoria que faz parte da estrutura da Superintendência de Comunicação – órgão que é “unidade suplementar vinculada à Reitoria” (art. 1º, caput; art. 3º, V – PC). |

Quadro 17 – Previsão normativa sobre a vinculação institucional das TVs.

⁵⁹ Em entrevista para esta pesquisa, o gestor da TV UFSC informou que, em 2024, a emissora era uma das unidades da Secretaria de Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina.

(conclusão)

| | |
|-----------------|---|
| TV Universidade | A emissora faz parte da Gerência de TV e Rádio, um dos núcleos que estruturam a Secretaria de Comunicação e Multimeios (Secomm), subordinada à Reitoria da UFMT (art. 6, IV – PC). |
| TV UFS | A TV faz parte da Diretoria de Editoração, Comunicação Institucional e Produção Audiovisual (Decav), que integra a estrutura da Reitoria da UFS (art. 1, caput – PC). |
| TV UFG | Vinculada à Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural: “A TV UFG é o nome e marca pela qual é conhecida a concessão de radiodifusão de imagens e sons de caráter educativo e cultural de titularidade da Fundação” (art. 17, caput – RI). |

Fonte: Elaboração da autora.

Ao estudar três TVs universitárias da região centro-oeste ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior, Bento (2013) também problematiza a vinculação institucional das emissoras, especialmente aquelas ligadas diretamente às instâncias de comando da gestão superior das universidades:

Em geral, a administração é vinculada à reitoria das universidades, seja diretamente, seja por meio de departamentos de comunicação ou mesmo via fundações culturais. Isso não é um problema em si, mas em geral a administração não abre mão de ter o controle direto sobre os rumos da tv e possui dificuldade em entender o canal universitário como comunicação pública e não como comunicação institucional (Bento, 2013, p. 2)

O modelo institucional das TVs universitárias federais e, mais especificamente, a vinculação organizacional são questões que mobilizam os gestores de emissoras. Isso porque as consequências práticas, de acordo com parte dos relatos, são visíveis. Assim como mostram estudos sobre a EBC, o Gestor 2 observa a interferência do modelo institucional na autonomia editorial – ainda que as normatizações internas tentem resguardar a liberdade da TV em produzir seus conteúdos livremente.

Há uma disputa muito grande pela TV universitária, pelo domínio da TV universitária. Por exemplo: se a TV universitária é comandada pela reitoria ou se a TV universitária é comandada pelo Departamento de Comunicação. E, aí, fica uma queda de braço política. A reitoria sempre procura cobrar da TV universitária uma comunicação mais promotora do que acontece na reitoria. E os centros de ensino ficam disputando com a reitoria espaço para a cobertura de outros eventos institucionais dos centros de ensino. E essa é uma situação muito chata, é uma situação muito difícil. Isso nos coloca num embate político que você vai dizer assim: “mas a normativa – a normativa que eu digo é a resolução que nós temos aqui na universidade, que cria a superintendência de comunicação, que define as competências e os objetivos dos órgãos de comunicação – talvez não dirimisse essas dúvidas?”. Sim, se as regras fossem observadas, se toda a comunidade conhecesse essas normativas. Mas essa queda de braço sempre supera o conhecimento das normativas (Gestor 2, 2024)

Também são citadas outras consequências do modelo institucional. As TVs ligadas à estrutura organizacional das universidades são regidas pelo direito público, que estabelece

regras específicas para a contratação de pessoal e aquisição de equipamentos, além de firmar um regime diferenciado para os servidores públicos. A Lei n.º 8.112/1990 (Brasil, 1990), por exemplo, traz licenças e afastamentos que são direitos do trabalhador no serviço público – ainda que o cumprimento ocorra a critério da administração dos órgãos. Se, por um lado, o regime jurídico possibilita o acesso a garantias não previstas no direito privado; por outro, há impactos para a produção de conteúdos nas emissoras universitárias, já que não existe previsão normativa para o preenchimento de vagas em decorrência de ausências legais temporárias (Brasil, 1990). E, mesmo no caso de vacâncias originadas pela aposentadoria de servidores, há dificuldades de contratação por concurso público, o que leva a baixas frequentes no quadro de pessoal.

Quando eu começo a fazer um programa, aí um entra de licença capacitação. Outro entra de licença médica. Ou, ou seja, todo o fluxo que era para ter não funciona. Os projetos não vão para frente. Tanto que a gente optou por fazer programas por temporadas. Eu faço a temporada, eu fecho aquele material, e aí, se precisar, eu faço reprise. A gente tinha até um telejornal. Mas, por conta da série de problemas que a gente teve com a aposentadoria de jornalista, com a aposentadoria de técnicos da própria TV, a equipe só foi diminuindo. Hoje, está enxuta. Tem. Não tem como (Gestor 10, 2024).

Desde a edição de dois atos pelo então presidente Jair Bolsonaro – o Decreto n.º 9.262, de 2018, e o Decreto n.º 10.185, de 2019 – a situação das contratações nas universidades federais se agravou (Brasil, 2018, 2019). É que os normativos trazem vedações à reposição de cargos vagos reservados à área de comunicação social nas Instituições Federais de Ensino Superior. Em 2024, tais instrumentos jurídicos permaneciam vigentes, o que impôs obstáculos até mesmo às TVs que ainda não estavam plenamente estruturadas no arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública.

Se você perguntar “hoje vocês têm como mandar material para a Rede?”, eu te digo que não consigo mandar (e a TV Brasil sempre nos pede), porque a gente precisa ter equipe. Eu solicitei para o reitor a questão do concurso público, mas já entra numa outra situação, porque o governo federal não resolveu essa questão das vedações. Aí, a gente tem que pensar na terceirização, porque, se não for o concurso público, a gente tem que terceirizar (Gestor 7).

Os testemunhos da burocracia de médio escalão nas emissoras universitárias referem-se também aos caminhos tortuosos para a aquisição, manutenção e troca de equipamentos e aos procedimentos – considerados minuciosos pelos dirigentes das TVs – para a realização de concorrências públicas definidas pela Lei n.º 14.133, de 2021 (Brasil, 2021a). Embora haja uma compreensão parcial da necessidade dos mecanismos de controle e cuidado com os recursos

públicos, entrevistados consideraram que a submissão ao desenho definido por regras estanques não se coaduna com o ritmo da comunicação social.

Os gestores se queixam até da realização de pequenas compras: “Para eu comprar uma pilha, eu preciso fazer um memorando, criar um processo. Por isso, já tirei dinheiro do meu bolso para a gente fazer algumas coisas porque a burocracia impede. Só que não dá para nós fazermos isso o tempo todo” (Gestor 7, 2024). Mesmo tendo recursos financeiros para contratar serviços na universidade, eles enumeram obstáculos.

Para você ter uma ideia, eu estou indo para cinco anos de gestor. Eu nem estou mais querendo continuar, sabe? Eu acredito que esse seja o meu último ano por conta disso, porque eu não consegui comprar nada. Nós somos engessados para comprar. Fazer termo de referência é muito complexo. Eu construí um processo licitatório. Deu um milhão e meio de reais em equipamento. Até hoje, eu não consegui comprar nem cartão de memória. Estive em Brasília e comprei dois cartões de memória com o meu dinheiro (Gestor 8).

Neste ponto, uma ponderação é necessária: não é possível afastar a possibilidade de que a morosidade dos processos de compra de materiais ou dos pedidos para a contratação de pessoal possam decorrer de imperícia ou leniência de diferentes setores da universidade envolvidos nos procedimentos. No entanto, as críticas precisam ser registradas porque são recorrentes e por questionarem o modelo institucional no qual se baseiam as TVs integrantes da estrutura organizacional das universidades públicas federais.

A gente é muito frágil. Um equipamento quebrou. Até a gente dar manutenção a ele, o programa está fora do ar. O servidor fundamental para o programa entrou de férias – o programa está fora do ar. A gente não tem como substituir ninguém. O servidor tirou licença para estudar. Lá vou eu achar uma forma de resolver essa ausência. São muitas variáveis que dentro de um quadro de servidores muito frágil, digamos assim, com a falta do pessoal muito grande, tudo pode nos tirar do ar. É tanto que o pessoal da Rede perguntou: “cadê a grade de vocês?”. Eu falei: “eu não vou me comprometer e dizer que a gente tem uma grade. A gente entra no ar quando dá”. E isso é triste (Gestor 2, 2024).

Os depoimentos dos dirigentes das emissoras universitárias, em geral, levantam uma questão para a qual ainda não há uma resposta unânime, ao menos entre os entrevistados para esta pesquisa: a gestão por meio de uma fundação de direito privado de apoio à universidade seria uma solução plausível para a TV pública ligada a uma Instituição de Ensino Superior? As experiências relatadas demonstram benefícios e desvantagens do modelo.

É óbvio que às vezes a reitoria e até mesmo os professores ou os outros gestores vão nos enxergar como um órgão institucional e achar que a gente tem que falar de tal forma sobre tal assunto. Mas como nós não somos órgão direto da universidade, eu

acho que talvez isso, em algum momento, faça diferença para nós. A gente se entende como uma TV educativa. A gente não se entende como uma TV universitária. A gente se entende como uma TV pública. Então, acho que o que a gente prima é não só falar da universidade, mas, a partir da universidade, falar sobre assuntos que são de relevância social. Acho que talvez sim, talvez se a gente fosse uma TV que estivesse diretamente ligada à assessoria de comunicação, que fosse braço da universidade, como é a rádio, por exemplo, eu acho que talvez houvesse alguma questão mais melindrosa, algum tipo de pensamento mais institucional mesmo. Eu acho que a gente não se pensa totalmente como institucional. A gente tem conteúdo institucional, mas a gente também tem conteúdo que não é específico da universidade (Gestor 11B, 2024).

A captação de recursos, tida pelo grupo de gestores que atuam em TVs totalmente ligadas à estrutura interna das universidades como uma das vantagens da gestão por meio de fundação de apoio, não é necessariamente retratada de forma profícua pelos dirigentes das emissoras cuja administração é regida pelo direito privado. O Gestor 5 avalia que o sistema de governança por meio de uma entidade externa não pode ser superestimado: “A fundação é responsável apenas pela gestão administrativa e financeira. Somente isso. Ela não mantém. A gente tem que captar recurso. É claro que ela que vai fazer a gestão desses recursos. Mas quem tem que correr atrás somos nós” (Gestor 5, 2024).

Para o Gestor 11A, o fato de não haver repasses de recursos públicos advindos do caixa da universidade, ainda que em valores baixos, é um fator de preocupação constante para a sustentabilidade das TVs universitárias geridas por fundações. Além disso, há a cobrança de um percentual de contrapartida para que as entidades externas façam o trabalho de gerenciamento. Trata-se de dois lados de uma mesma moeda: no caso das estações totalmente integradas a fundações, essa taxa pode se converter em benefício para as televisões. Mas, para os veículos de comunicação ligados à estrutura organizacional das universidades, ao realizar parcerias com fundações com o intuito de elaborar produções temporárias, a taxa representa um encargo que pode levar à desistência do projeto.

A gente faz um convênio com a Fundação de Pesquisa. Tudo o que entrar para a TV vem a partir da Fundação de Pesquisa. Aí, a gente consegue gerenciar essa verba, mas com os critérios da Fundação. Mas eu entendo que, para a televisão, isso tem um custo muito grande. Numa transmissão que estamos negociando agora, eu vou receber do governo do estado R\$ 15 mil. Só que 15% desses R\$ 15 mil vão ficar retidos na Fundação de Pesquisa porque é a contrapartida dela para administrar. Um dinheiro que já é pouco fica ainda repartido com outra instância. É muito desafiador pensar essa viabilidade (Gestor 4A).

O modelo institucional, no entanto, não pode perder de vista a finalidade da radiodifusão pública e sua missão no atendimento ao interesse da coletividade. Assim, se a questão da vinculação da TV pública a um ente estatal ou a uma instituição privada (ainda que de apoio à

universidade) não é um consenso na prática quotidiana, essa problemática está ainda mais distante de ser resolvida no plano teórico. Lopes (2014), ao tratar do caráter público das emissoras de radiodifusão e sua afiliação institucional com um mantenedor que não está diretamente vinculado ao Estado, argui:

Se o Estado cria uma organização de direito privado para gerir a emissora, neste caso o vínculo é indireto, a emissora, deixa de ser pública? Serve para exemplificar a situação da TV UFG (TV Universidade Federal de Goiás), mantida pela Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Uma mudança significativa neste caso refere-se ao orçamento: por se tratar de uma entidade privada não está contemplada na dotação orçamentária do ente estatal, o repasse de recursos depende da prestação de serviços – a responsabilidade pela manutenção financeira acaba não sendo imediata. Com essas ponderações busco demonstrar o problema que temos, com conceitos muito rígidos ou demasiadamente flexíveis. Todavia, é necessário reconhecer a dificuldade de se trabalhar conceitualmente o termo televisão pública quando tal experiência é recente na sociedade brasileira e há ambiguidades (vazios) em termos de legislação e política públicas (Lopes, 2014, p. 26-27)

Como pode-se perceber, portanto, o modelo institucional em vigor para as emissoras universitárias já seria, por si só, motivo de impasses e questionamentos. Esse quadro, no entanto, se amplifica dentro do arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública. Nessa teia de instituições e relações para a implementação da política pública (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016), importam também os desenhos institucionais adotados para a EBC – cabeça-de-rede da cadeia televisiva – e para a própria RNCP.

É a visão panorâmica que permite avaliar a produção de capacidades técnico-administrativas e políticas para que os objetivos da política de radiodifusão pública possam (ou não) ser atingidos (Pires, 2016). A análise aqui feita continua centrada na burocracia de médio escalão, em sua função relacional (Lotta; Pires; Oliveira, 2015), já que os gestores das TVs ocupam posição intermediária na cadeia radiodifusora, o que permite examinar relatos e percepções não só sobre o que ocorre internamente nessas emissoras e nas interações com as gestões das universidades, mas também a respeito dos contatos que se estabelecem com as entidades fora das instituições de ensino – dentro, porém, do arranjo institucional.

A falta de autonomia editorial da EBC e a sujeição da grade da TV Brasil a governos reflete-se na RNCP. As entrevistas com os gestores trazem relatos sobre frequentes interrupções na programação, especialmente no governo Bolsonaro, para trazer assuntos afetos ao presidente da República – o que tornou o limiar entre comunicação pública e comunicação governamental ainda mais tênue, especialmente após a fusão da NBR com a TV Brasil.

Muita coisa contestável que a gente exibia, tipo hasteamento da bandeira. E era coisa de entrar a qualquer momento o presidente falando. Ou eventos muito mais voltados para a comunicação estatal, institucional. Era discurso do presidente que poderia acontecer a qualquer hora e isso atrapalhava a construção da nossa grade. Perto do meio-dia, quando acontecia mais, a gente até ficava meio de *stand by*, porque podia entrar a qualquer momento, sabe? Era terrível isso (Gestor 1, 2024).

A fala do gestor é ratificada por outros dirigentes, o que leva a uma reflexão: o depoimento faz referência à permeabilidade do principal veículo de comunicação pública do país a questões de cunho governamental, subvertendo as missões da radiodifusão pública (Unesco, 2001). Mas, para além disso, aponta-se, ainda, o uso de toda a cadeia de transmissão formada a partir da EBC para atingir objetivos propagandísticos, ou seja, não se trata de infringir a atribuição precípua de um único veículo de comunicação, mas de instrumentalizar uma rede de estações radiodifusoras que abrange diferentes lugares do país.

O próprio fato de a emissora estar à mercê do gosto de quem assume é um problema. É uma questão de não ter um lastro, não ter algo que a proteja, digamos assim, para que ela cumpra o papel dela de emissora pública. No governo Bolsonaro, a gente estava no meio da programação infantil e eles interrompiam para passar o discurso de inauguração de não sei o que lá. A gente bateu muito nisso na Rede nas oportunidades que a gente tinha. Se queria colocar, porque era uma questão política, tinha que ponderar pelo menos a questão do respeito com o telespectador, com criança de quatro anos de idade. Como faz uma coisa dessas, sabe? (Gestor 11A, 2024)

O efeito das decisões ocorridas na EBC (ou sobre a empresa) é percebido em cascata na Rede, com impactos sucessivos sobre as estações televisivas que fazem parte da RNCP. E não são apenas as resoluções acerca da programação. A própria existência das afiliadas sofreu ameaças quando a Empresa Brasil de Comunicação foi incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto n.º 10.669, de 8 abril de 2021 (Brasil, 2021b). Caso a EBC fosse extinta, parte das emissoras universitárias até teria condições jurídico-normativas para seguir no ar, já que, no grupo estudado, há TVs educativas com a concessão para operar o serviço de radiodifusão. Entretanto, nenhuma delas apresenta condições de preencher 24 horas de programação.

Por isso, os dirigentes das estações de televisão universitária lembram que o momento foi de receio e insegurança, como qualificou o Gestor 1 (2024): “Foi um terror, porque todo mundo fica: ‘E aí? E agora? Foi um período inclusive que houve conversas de outras alternativas, de outras fundações para manter a TV viável’. A rede de interações dos gestores foi acionada para avaliar outras possibilidades de formação de cadeias televisivas, mais uma vez evidenciando a função relacional da burocracia de médio escalão (Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

Na rede, a gente foi lá e começou a trabalhar em conjunto. Acho que a gente saiu mais fortalecido, porque, quando você está perdendo, vendo que você vai perder, você diz: “Agora ou a gente se junta ou a coisa fica feia”. Não é só EBC, é um sonho de comunicação pública. Não era simplesmente uma gestão que poderia acabar. Então, fizemos uma discussão, encontrei os colegas do Nordeste. E até brinquei: “a gente vai ter que fazer o seguinte, a gente vai criar o cordão do cangaço da comunicação do Nordeste, porque a gente vai ter que ser autossuficiente”. Já pensamos que a TVE Bahia, por ser independente, poderia virar cabeça-de-rede e a gente ficaria colocando material. Todo mundo, todas as emissoras de televisão do Nordeste, as públicas, se juntam e fazem a produção para a gente se retroalimentar. Se juntar a produção de todo mundo, a gente teria como fazer essas 24 horas. Ou ali no mínimo 20 horas, por exemplo. A gente já foi procurando meios, digamos que laboratoriais, de como a gente poderia sobreviver em caso de uma situação dessa, uma situação adversa (Gestor 3, 2024).

O governo mudou, a EBC não foi privatizada, mas a apreensão permanece, já que, até 2024, não foram implementadas salvaguardas para garantir a perenidade da Empresa Brasil de Comunicação. “Há uma preocupação de entender se existe um projeto consolidado, se eu vou ter esse projeto daqui alguns anos sem estar sujeito a intempéries e interesses políticos, um projeto de comunicação pública para que a gente se fortalecer enquanto rede” (Gestor 4A, 2024).

O modelo institucional das emissoras públicas inclui, ainda, a existência de instâncias e mecanismos de participação social. No entanto, como o princípio da inclusão de representantes da sociedade civil se consolidou como um dos aspectos mais pungentes para haver um sistema de mídia realmente público (Santos; Bianco, 2016), a opção adotada aqui foi por analisar este tópico em uma categoria exclusiva. Até porque, de acordo com Gomide e Pires (2014) e Pires (2016), a legitimação de uma política pública tem relação com a produção de capacidades estatais políticas, as quais se situam, por exemplo, no âmbito da participação social.

5.2.3.2. Participação social

Esta categoria une aspectos das três vertentes teórico-metodológicas adotadas nesta pesquisa – os postulados da radiodifusão pública, os princípios da comunicação pública nas organizações e a produção de capacidades estatais nos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas. Para que o veículo de comunicação se aproxime desses pressupostos, é necessário atender às necessidades de participação social (Pieranti, 2018; Medeiros; Chirnev, 2021; Gomide; Pires, 2014).

Tal demanda foi reforçada pela criação do Sistema Nacional de Participação Social na Comunicação Pública, instaurado a partir da EBC em 2024, com a exigência da participação de

cinco emissoras da RNCP em um de seus comitês. A regulamentação do Sistema também estipula a possibilidade de incorporação de instâncias que façam parte das emissoras da Rede e contem com representação da sociedade (Empresa Brasil de Comunicação, 2024a). Para Santos e Bianco (2016), sem participação dos cidadãos, não há real implementação de um Sistema Público de Mídia:

Compreendida como uma obrigação inerente à função dos órgãos de serviço público, a promoção da participação necessita ser encarada como um pressuposto do desenvolvimento social, cultural e, concomitantemente, da emancipação das comunidades (Santos; Bianco, 2016, p. 7).

Na análise de documentos e entrevistas dos gestores de TVs universitárias, pôde-se perceber um descompasso entre a previsão normativa das emissoras e a efetivação das instâncias de participação social em cada instituição. Foi possível verificar tal incongruência em praticamente todas as televisões analisadas – apenas uma TV apresentou a operacionalização efetiva dos órgãos previstos, ainda que com participação social restrita.

A análise documental demonstrou que, entre regimentos e políticas de comunicação social, só uma universidade não havia normatizado a existência de conselhos de participação social que envolvessem sua emissora de televisão. Trata-se da TV UFAL. Sobre a falta de um regramento positivado que estabeleça instâncias de participação social nas emissoras públicas, Seridório, Rothberg e Pieranti (2022, p. 267) afirmam que “a participação não deveria ser estabelecida com base somente em experiências esporádicas, mas sim adotada como um compromisso organizacional, expresso em documentos editoriais e de conduta divulgados com publicidade e transparência”.

No caso das outras dez estações examinadas, foram encontradas menções a órgãos colegiados e mecanismos de interação com a sociedade. Elas diferem, no entanto, quanto aos níveis e tipos de engajamento institucional estabelecidos. Em sua política de comunicação, no artigo 19, parágrafo terceiro, a Universidade Federal de Sergipe fixa a possibilidade de representantes da comunidade acadêmica interna apresentarem propostas de novos programas para a emissora “desde que aprovados previamente pelo conselho da TV” (Universidade Federal de Sergipe, 2021). O documento, entretanto, não detalha a participação de atores externos à instituição, não traz as atribuições do órgão nem estipula o número de membros ou a sua composição.

O quadro normativo encontrado nas políticas de comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso, da Universidade Federal de Tocantins e no regimento interno da

Superintendência de Comunicação do Rio Grande do Norte tem aspectos semelhantes entre si. Nas três situações, os conselhos descritos não tratam especificamente das TVs. Eles têm atribuições ligadas a toda a comunicação da universidade. No caso de Tocantins, há uma peculiaridade: a política de comunicação é anterior à implantação da televisão universitária. Por isso, nem teria como citá-la (Universidade Federal de Tocantins, 2016). Como a emissora não possui regimento interno, a análise normativa fica prejudicada.

Já acerca das instituições de Mato Grosso e do Rio Grande do Norte, as instâncias fixadas nas normas vigentes, embora similares em suas atribuições, se distinguem quanto à composição e à presença de representantes da sociedade civil. O Conselho de Comunicação da UFMT, de acordo com a Resolução n.º 83, de 2022, aprovada pelo Conselho Universitário, é composto por nove membros (Universidade Federal de Mato Grosso, 2022b). Todos pertencem à comunidade acadêmica – entre estudantes, técnicos administrativos, professores e ocupantes de cargos de direção.

Não há, no entanto, assento especificamente para integrantes da TV Universidade. Como membros do colegiado, citam-se apenas o secretário de Comunicação e Multimeios e um servidor dessa mesma secretaria. Além disso, não há alusão a participantes externos na estrutura do órgão (Universidade Federal de Mato Grosso, 2022b). Já no Rio Grande do Norte, o Conselho Consultivo tem, entre seus 13 participantes, dois representantes de fora da universidade: um do Conselho Estadual de Cultura e outro do Conselho Municipal de Cultura. Além disso, embora não tenha competências que se refiram especificamente à televisão, a previsão normativa inclui uma cadeira destinada ao diretor da TV universitária (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018).

Os regimentos internos das TVs Unifap, UFSC e UFPB estabelecem que as emissoras devem ter um Conselho de Programação. Tanto a Universidade Federal do Amapá quanto a Universidade Federal de Santa Catarina, em seus documentos, instituem o caráter consultivo das instâncias colegiadas e firmam a regulamentação posterior dos Conselhos, por meio de resolução específica. O regimento da TV Unifap traz, ainda, um outro detalhe: condiciona a nomeação do diretor da emissora pelo reitor à consulta ao Conselho da Rádio e TV – colegiado que deve ter 50% de seus membros representados pelo curso de jornalismo da instituição. Até julho de 2024, nem a UFSC nem a Unifap haviam aprovado os documentos regulamentadores de seus conselhos (Universidade Federal de Santa Catarina, 2017; Universidade Federal do Amapá, 2022).

No caso da Paraíba, o próprio regimento interno da emissora de televisão já estrutura a composição do Conselho de Programação e suas funções. Entre as competências do órgão, está

a elaboração de critérios e procedimentos para julgar projetos encaminhados à TV UFPB. O colegiado deve ter oito membros, com apenas um integrante da sociedade civil. (Universidade Federal da Paraíba, 2012). A presença minoritária de representantes externos à universidade também é uma das características dos conselhos ligados à televisão na Universidade Federal de Roraima. Dois órgãos são instituídos pelo regimento interno da TV UFRR: o Conselho Técnico-Administrativo e o Conselho de Programação. O primeiro, com sete participantes; o segundo, com cinco. Apenas uma cadeira é reservada para indivíduos da sociedade em geral em cada instância (Universidade Federal de Roraima, 2017).

As duas universidades em que os instrumentos normativos, ao longo da história das instituições, trouxeram órgãos de participação social para as TVs de forma mais estruturada são as federais de Pernambuco e Goiás. Na UFPE, o regramento organizacional aprovado em 2018 para a emissora previa um sistema de participação social composto por um Conselho Curador, um mecanismo de interação direta com o cidadão – denominado Canal da Cidadania – e pela realização de audiências públicas duas vezes ao ano, abertas a quaisquer cidadãos (Universidade Federal de Pernambuco, 2017).

O Conselho foi instituído com poderes consultivo e deliberativo e 15 membros titulares: sete integrantes da própria universidade e oito representantes da sociedade civil – ou seja, a participação majoritária seria da comunidade externa à UFPE. O Canal da Cidadania da UFPE, por sua vez, foi estabelecido no regramento da universidade como uma espécie de ouvidoria do Núcleo de Rádio e TV com a função de receber demandas da população e respondê-las por escrito aos cidadãos (Universidade Federal de Pernambuco, 2017). De acordo com o gestor da emissora de televisão entrevistado para esta pesquisa, o sistema chegou a funcionar temporariamente, mas deixou de operar por mudanças na gestão.

Em abril de 2024, a UFPE aprovou uma política de comunicação que firmou novas diretrizes, estrutura e composição para o Conselho Curador. Houve redução do número de integrantes do colegiado: com a mudança, ele passa a ter 12 titulares – seis da sociedade civil e os outros seis da universidade. Assim, a quantidade de representantes de fora da Instituição de Ensino Superior foi reduzida em relação ao normativo anterior, mas o artigo 29 do documento impôs um aspecto único entre as TVs universitárias analisadas nesta pesquisa: a “distribuição paritária” entre membros das comunidades interna e externa à instituição (Universidade Federal de Pernambuco, 2024). Os outros dois instrumentos de interação com a sociedade antes mencionados pelas normas da universidade – o Canal da Cidadania e as audiências públicas – não são estabelecidos nas novas diretrizes.

Na TV UFG, o principal órgão de participação social recebeu a alcunha de Comitê Editorial e de Programação. Formado por nove participantes, o colegiado tem duas cadeiras destinadas a membros externos à Universidade Federal de Goiás. O regramento que fixa a estrutura do Comitê é o próprio regimento da TV. O normativo apresenta também as atribuições do conselho – zelar pela linha editorial da emissora e por sua autonomia, avaliar propostas de produções audiovisuais e examinar críticas e reclamações vindas dos telespectadores.

O documento traz, ainda, uma possibilidade de avanço no controle social: é função do Comitê Editorial e de Programação “deliberar por unanimidade de seus membros sobre a aprovação de moção de desconfiança contra a Direção-Geral da TV UFG” (Fundação RTVE, 2019). Se o órgão aprovar, de forma unânime, duas moções de desconfiança contra o diretor, cabe ao colegiado recomendar à direção da Fundação RTVE – entidade que faz a gestão da emissora universitária – a indicação de um novo nome para atuar como diretor-geral da televisão. Tal mecanismo não foi encontrado em nenhuma das outras dez TVs universitárias analisadas.

Mais um diferencial que os normativos da emissora goiana instituem é a criação de uma Ouvidoria especificamente para a TV como canal de comunicação com a sociedade. Além de receber os posicionamentos da sociedade acerca da emissora e de sua programação, o órgão tem o papel de fazer relatórios sobre as críticas e sugestões para conhecimento e avaliação do Comitê Editorial e de Programação. O Quadro 18 resume as principais previsões normativas sobre instâncias de participação social e interação com as audiências nas emissoras universitárias estudadas.

Quadro 18 – Normas e estrutura dos órgãos de participação social nas TVs Universitárias

(continua)

| Emissora | Previsão normativa | Representante da TV | Representantes da sociedade civil |
|-----------|-------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| TV UFAL | Não tem. | Sem estrutura aprovada. | Sem estrutura aprovada. |
| TV Unifap | Conselho de Programação | Sem estrutura aprovada. | Sem estrutura aprovada. |
| TV UFSC | Conselho de Programação | Sem estrutura aprovada. | Sem estrutura aprovada. |
| TV UFPB | Conselho de Programação | Sim. O Conselho é da própria TV. | Um representante (entre 8 membros) |

Quadro 18 – Normas e estrutura dos órgãos de participação social nas TVs Universitárias.

(conclusão)

| | | | |
|----------------------|--|---|---|
| TVU Recife | Conselho Curador | Sim. O Conselho é do próprio Núcleo de Rádio e TV. | Seis representantes (50% do total). Único com representação paritária |
| TV UFRR | Conselho Técnico-Administrativo (CTA) e Conselho de Programação (CP) | Sim. Os dois conselhos são do Núcleo de Rádio e TV. | CTA: um representante (entre 7 membros) CP: um representante (entre 5 membros) |
| TVU RN | Conselho Consultivo | Sim. Necessariamente o diretor da TV. | Dois representantes (entre 13 membros) |
| TV Universidade | Conselho de Comunicação | Não tem representante da TV. | Não há representante da sociedade civil (entre 9 membros) |
| TV UFS ⁶⁰ | Conselho sem denominação específica | Sem estrutura aprovada. | Sem estrutura aprovada. |
| TV UFG | Duas instâncias: Comitê Editorial e de Programação e Ouvidoria | Sim. Tanto o Comitê quanto a Ouvidoria são da própria TV. | Dois representantes (entre 9 membros) |
| UFT TV | Conselho de Comunicação | Não tem representante da TV. | Não há representante da sociedade civil (o Conselho tem de cinco a 10 membros). |

Fonte: Elaboração da autora.

A análise documental, no entanto, não traz a dimensão da efetividade dessas instâncias. O fato de as resoluções mencionarem conselhos ou outros mecanismos, positivados em documentos formais aprovados em quase todas as entidades analisadas nesta aqui, pode ser visto como um avanço. Mas não demonstra o exercício real da participação social na radiodifusão universitária. As entrevistas com os gestores ajudam a compreender melhor esse quadro e verificar se as normatizações foram concretizadas.

Os depoimentos dos dirigentes para esta pesquisa apontaram que, à época da coleta de dados (junho e julho de 2024), das dez universidades que possuíam normas instituidoras de órgãos de participação social, apenas duas tinham instâncias em pleno funcionamento – TVU RN e TV UFG – e uma apresentava operação parcial – TV UFRR. O Quadro 19 foi construído a partir da compilação de informações apresentadas pelos dirigentes das estações televisivas. Nele, não consta a TV UFAL por ser emissora que não possui regras acerca da instauração de

⁶⁰ A política de comunicação da Universidade Federal de Sergipe refere-se ao órgão colegiado, em seu artigo 20, parágrafo terceiro, apenas como “conselho da TV” (Universidade Federal de Sergipe, 2021). O documento também faz menção a um conselho das rádios da Universidade. E cita, ainda, um Comitê de Comunicação e Transparéncia – este, sim, com funções definidas para gerir a política de comunicação da UFS. Entende-se que, no escopo deste trabalho, a instância de participação social a ser abordada é o conselho da TV, já que seria o órgão responsável por analisar a programação e debater as produções e a grade da emissora universitária.

conselhos ou outros órgãos de inclusão da sociedade nos debates sobre o veículo de radiodifusão de sons e imagens.

Quadro 19 – Funcionamento dos Conselhos segundo os gestores das TVUs

| Emissora/Universidade | Instâncias em funcionamento | Conselhos inoperantes |
|------------------------|--|-------------------------------------|
| TV Unifap | Não havia. | Conselho de Programação |
| TV UFSC | Não havia. | Conselho de Programação |
| TV UFPB | Não havia. | Conselho de Programação |
| TVU Recife | Não havia. | Conselho Curador |
| TV UFRR | Conselho Técnico-Administrativo | Conselho de Programação |
| TVU RN | Conselho Consultivo | Não há. |
| TV Universidade (UFMT) | Não há. | Conselho de Comunicação |
| TV UFS | Não há. | Conselho sem denominação específica |
| TV UFG | Comitê Editorial e de Programação; Ouvidoria | Não há. |
| UFT TV | Não há. | Conselho de Comunicação |

Fonte: Elaboração da autora.

A partir das entrevistas com os gestores, é possível identificar quatro níveis de implementação para o princípio da participação social nas TVs que compõem o escopo de análise desta pesquisa. O primeiro diz respeito à existência de previsão normativa das instâncias; o segundo, à instalação dos órgãos e seu funcionamento. Já o terceiro degrau refere-se à aderência dos participantes aos debates e à receptividade deles frente às resoluções do órgão. O último estágio encontrado é o da operacionalização com produção de resultados efetivos. Apenas uma emissora informou ter atingido esse último nível. Mesmo nas TVs com conselhos em operação, pode-se identificar atividades pouco resolutivas.

A gente se reúne muito pouco, muito pouco. É uma vez no ano e olhe lá. E é mais para dar os encaminhamentos da própria gestão, sabe? Quase ninguém vai. É muito triste. A experiência é bem complicada. Mas a gente segue a política e vai trabalhando. Às vezes, você tem um comitê que está ali só para tomar café. E, dependendo da situação, as pessoas não participam muito, não dão muitas ideias, porque muitas vezes são as mesmas pessoas que entendem de outros assuntos. Não entendem da comunicação, entendeu? Enfim, as experiências que eu tive, que eu tenho aqui são mais nesse sentido (Gestor 3, 2024).

Destacam-se, aí, as atitudes refratárias à presença de integrantes externos à instituição para avaliar a programação e a produção das emissoras de televisão universitária. O Gestor 8

relata que o conselho da instituição em que atua só foi instalado por uma imposição e, ainda assim, não tem integrantes da sociedade civil.

Nosso regimento é muito faraônico, muito grande, uma estrutura imensa, não nos atende. E eu fui obrigado a colocar o conselho em funcionamento por conta dos órgãos de controle. O procurador viu e começou a bater, porque eu estava tomando decisões e não estava levando para o conselho. Ora! Até então, tudo era tomado pelo diretor e nunca foi cobrado nada do conselho! Mas tudo bem, eu tive que instituir um conselho imediatamente. Lá fala da figura de um representante externo da comunidade civil organizada. Produção, criação de programas... Tudo vai para o conselho, mas eu nunca tive a figura externa. E procurei até não ter, porque você abre esses editais, não tem procura e é muito complexo. Dentro do nosso conselho, tem uma figura de um representante do curso de Comunicação Social. Já é um problema terrível que eu tenho. E tem um representante da reitoria. Hoje quem está como representante é o vice-reitor (Gestor 8, 2024).

Ao estudar a participação social em 23 TVs públicas no Brasil, ligadas a universidades, governos estaduais e municipais, Seridório, Rothberg e Pieranti (2022, p. 274) mostraram a incipienteza de vivências participativas nesses veículos e constataram a baixa adesão ao princípio da comunicação pública em questão. Concluíram que “se partirmos do pressuposto de que o sistema público de radiodifusão deveria atender a demandas democráticas advindas da participação social, podemos considerar que o sistema está em risco”. Os autores ainda relacionam a debilidade dos instrumentos e instâncias de participação social à submissão às vontades dos governantes e gestores do momento.

Mesmo em uma emissora com conselho operativo, o Gestor 11B considera que ainda é preciso mais inclusão de representantes da sociedade para que a participação social, de fato, ocorra. E tem dúvidas sobre qual caminho seguir, já que, no Brasil, esse tipo de experiência ainda não se consolidou entre os veículos públicos de comunicação.

Eu acho que, sem isso, a gente não é público de verdade, né? A gente está nessa, muito mais na teoria do que realmente no efetivo. Nós pensamos sobre esse público sem conhecê-lo, a gente supõe coisas. Acho que, para a gente se efetivar mesmo como comunicação pública, é isso: é a participação popular mesmo, é a participação de pessoas que não estão dentro da nossa emissora, que não estão dentro da universidade e que possam nos auxiliar mesmo na produção e nos dizer “olha, é isso que eu gostaria de ver, assim que eu gostaria de me ver representado”. Mas é bem utópico, né? A gente mal dá conta do nosso serviço, quanto mais isso. Mas quem sabe? (Gestor 11B, 2024).

5.3. A PRODUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS E OS OBJETIVOS DA POLÍTICA

O esquema analítico elaborado por Gomide e Pires (2014) e Pires (2016) prevê, em suas duas últimas etapas, a avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo institucional e o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a política pública em questão. No caso da

política de radiodifusão pública no Brasil, as finalidades ficam claras na própria norma instituidora da EBC. A lei 11.652, de 2008, segue os princípios da diversidade (de conteúdos, fontes de informação, visões e abordagens para estimular a consciência crítica do cidadão e a não discriminação de qualquer tipo), da diferenciação (ao observar o pressuposto constitucional da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal), da autonomia (editorial e em relação a governos) e da participação social, expressa claramente no instrumento legal (Brasil, 2008).

Tais objetivos valem, segundo a lei, não só para a EBC, mas são também de observância obrigatória aos demais radiodifusores públicos “explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta” (Brasil, 2008, *on-line*). Considera-se, aqui, relevante enfatizar esse direcionamento legal porque ele é a base para a avaliação do arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública, cadeia de transmissão televisiva traçada, inicialmente, pela mesma legislação.

A análise dos documentos acerca das TVs Universitárias presentes na RNCP até setembro de 2023 e as entrevistas com gestores dessas emissoras apresentam indícios sobre os níveis de implementação do arranjo e os produtos dele decorrentes. Tais resultados se concretizam nas capacidades técnico-administrativas, geradas no âmbito da burocracia implementadora, e nas capacidades políticas, voltadas “para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas” (Gomide; Pires, 2012). É sob o diapasão das capacidades políticas que se situam, por exemplo, a participação social e a instituição de mecanismos de transparência para o controle da sociedade sobre as ações do poder público (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016).

Gomide e Pires (2012) argumentam que é o entrelaçamento entre os dois tipos de capacidades estatais que gera maior nível de atendimento aos propósitos da política e torna perceptíveis as consequências do arranjo no ambiente social. As capacidades técnico-administrativas requerem não só uma burocracia profissional e eficiente, mas também mecanismos de coordenação entre as instituições e a existência de instrumentos de monitoramento dos resultados da política. Não é possível, aqui, chegar a conclusões herméticas acerca do funcionamento do arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública, visto que foram analisadas apenas parcelas dos processos, ajustes e combinações realizadas na esfera da implementação – limitadas que foram ao campo das TVs universitárias integrantes da RNCP até 2023. Entretanto, é cabível apontar indícios e pistas sobre o nível de execução da política de radiodifusão com base no material coletado.

As capacidades técnico-administrativas detectadas assinalam a presença de esforços das emissoras no que tange à busca por diversidade e diferenciação. De modo geral, observam-se regramentos que trazem tais princípios – desde a lei instituidora da EBC até as políticas de comunicação e regimentos internos das estações universitárias. Entretanto, a concretização dos pressupostos ainda é vista em produtos resultantes do empenho individual dos implementadores da política.

Os gestores relatam iniciativas esparsas, realizadas ainda sem uma articulação que reúna efetivamente as produções de todas as TVs presentes no arranjo e possa refletir a diversidade regional na programação nacional. Há, sim, uma Gerência de Rede na EBC, departamento da Empresa Brasil de Comunicação que tenta sistematizar as ações das afiliadas – o gestor de tal unidade em 2023 concedeu entrevista para esta pesquisa (Alves, 2023). Mas os dirigentes das televisões universitárias ainda não conseguem enxergar um sistema de coordenação eficaz:

Para a produção, eles criaram grupos no *WhatsApp* em que a gente vai compartilhando conteúdos. Por lá, eles pedem normalmente. Na esfera da gestão, não tem muito esse acionamento, é muito mais por demanda. Então, tem uma demanda, eles vão e nos acionam. Acho que é uma coisa que a Rede pode pensar melhor: como trabalhar essa relação de rede mesmo, com os grupos. Tem que ter uma rotina, uma lógica. Acho que a Rede pode evoluir se conseguir organizar uma logística melhor e pensar as relações das TVs, das emissoras que fazem parte. Se eles pensarem uma lógica produtiva, tem muito potencial. Inclusive, potencial ainda maior do que as emissoras comerciais. A gente consegue chegar e estar presente em lugares que as emissoras comerciais não estão (Gestor 4A, 2024).

Pires e Gomide (2014, p. 370) consideram que, sem mecanismos explícitos de coordenação, o arranjo não produz os efeitos esperados, que fariam “as engrenagens estatais se moverem em favor da execução dos objetivos e das metas dos programas, combinando, por um lado, recursos e competências e, por outro, evitando desarticulações e impasses internos”. Os autores ainda abordam a aplicação de ferramentas sistematizadas de monitoramento da política como um dos mecanismos de produção de capacidades estatais.

Na pesquisa aqui realizada, os dirigentes de TVs universitárias também não evidenciaram a adoção de instrumentos para avaliar o exercício dos princípios da radiodifusão pública. Apenas os Gestores 11A e 12 se referiram a um tipo de monitoramento realizado como consequência da participação na RNCP. De acordo com os dois diretores de emissoras universitárias, nas praças em eles que atuam, a EBC contrata pesquisas de medição de audiência para examinar os níveis de adesão do público à grade da TV Brasil em cidades distintas.

A visão de ambos é que os resultados das sondagens têm como objetivo conhecer as características da massa de telespectadores que mais assistem à programação das estações

televisivas. A medição de audiência, no entanto, não se consubstancia como artifício para monitorar os pressupostos da política de radiodifusão pública. Na verdade, historicamente, tal mecanismo foi usado pelo sistema comercial de radiodifusão como combustível da competição mercadológica entre televisões.

Ainda no que diz respeito à produção de capacidades técnico-administrativas nas TVs universitárias que compunham o arranjo institucional da RNCP no período estudado, observou-se que um componente importante para a produção de resultados da política (Gomide; Pires, 2012) não foi alcançado: a autonomia – característica que, segundo a Unesco (2001), é primordial para que os radiodifusores sejam, de fato, públicos. Parte dos gestores dos veículos aqui analisados queixou-se da falta de independência para decidir sobre suas próprias produções.

É que parcela das emissoras universitárias permanece envolvida em dilemas quotidianos postos entre pautas ou posicionamentos unicamente institucionais e coberturas guiadas pelo interesse público. A partir dos documentos e depoimentos concedidos a esta investigação, pôde-se observar que, nos casos em questão, essa autonomia transmuta-se muito mais em tentativas negociadas caso a caso pelos implementadores do que em um processo em curso nas organizações universitárias ou uma realidade efetivamente vivenciada.

Colabora para isso um modelo institucional que, na maioria das situações analisadas, persiste na prevalência da vinculação hierárquica da TV às estruturas organizacionais superiores das universidades e no declarado potencial para interferências externas – seja de gestores de outras áreas da universidade ou de integrantes das comunidades acadêmicas, tomados por uma cultura interna que vislumbra a TV universitária mais como produtora audiovisual, responsável por gravar e transmitir eventos acadêmicos, do que como uma emissora com grade de programação a ser preenchida e com compromissos a serem cumpridos perante a sociedade.

Nesse cenário, a concretização da autonomia – ainda que relativa e citada nos instrumentos normativos de forma geral – passa a depender mais das interações dos gestores e implementadores da política e de sua função relacional no arranjo institucional. Essa função sujeita-se ao contexto e às lógicas internas da organização, mas encontra-se também no âmbito da competência técnica do gestor (Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Aqui, a presente pesquisa identificou casos – já relatados – de desconhecimento do conceito e dos pressupostos da radiodifusão pública por dirigentes específicos, o que levou a produções desvirtuadas da missão das emissoras.

Essas foram situações em que, dentro do arranjo institucional, ficou prejudicada a produção de competências técnico-administrativas em decorrência das lacunas na formação do

gestor. Tal circunstância pode até ser caracterizada como eventual, mas, adicionada à conjuntura de dificuldades na aplicação dos princípios da comunicação pública, agrava a produção de resultados da política. “Todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos desafios impostos por uma dada política de desenvolvimento” (Gomide; Pires, 2012, p. 8).

Também foi possível verificar, nas análises feitas, a presença de requisitos jurídicos que respaldam a atuação da Rede Nacional de Comunicação Pública e das TVs universitárias não apenas no plano legal, mas também entre documentos infralegais. A lei da EBC (Brasil 2008), as normas regulamentadoras da RNCP/TV (instrumentos NOR 609, de 2009; NOR 401, de 2015; NOR 401, de 2021), os regimentos internos das emissoras universitárias, das superintendências ou secretarias de comunicação das universidades e suas respectivas políticas de comunicação poderiam, em tese, compor um arcabouço normativo que sustenta a prática da radiodifusão pública.

Entretanto, a adoção tardia desses instrumentos jurídicos, instituídos especialmente após a criação da EBC, atua como um complicador para o reconhecimento das necessidades dos veículos públicos no desempenho de suas missões. Investigação realizada por Bianco, Pinheiro e Lopez (2024) concluiu, ao pesquisar rádios universitárias que integram a RNCP, que a validação dessas emissoras como realmente públicas não ocorreu até o presente momento dado o contexto sócio-histórico brasileiro:

Em parte, essa falta de compreensão advém de fatores estruturais e históricos que condicionaram a formação do sistema brasileiro de comunicação. Desde a década de 1930, a lógica de mercado, baseada em interesses políticos e empresariais, predominou, o que fortaleceu o modelo de rádio comercial. O Serviço Público de Radiodifusão é recém-chegado ao ecossistema midiático do país. Ainda que previsto na Constituição de 1988, não foi implementado até 2008, quando se definiram os princípios e objetivos desse sistema e criou-se a primeira empresa pública de comunicação (Bianco; Pinheiro; Lopez, 2024, p. 97-98, tradução nossa).

De modo análogo, considera-se, aqui, que tal enunciação vale também para as TVs universitárias, já que os radiodifusores públicos brasileiros compartilham origens semelhantes quanto à prevalência de interesses da comunicação comercial nas políticas públicas brasileiras para o setor. De qualquer forma, as capacidades técnico-administrativas do arranjo institucional não dependem unicamente dos requisitos jurídicos que o respaldam. É importante avaliar também componentes organizacionais (Gomide; Pires, 2014; Pires, 2016).

E, como demonstrou a análise das categorias e eixos propostos nesta pesquisa, esses elementos ainda são limitados na Rede Nacional de Comunicação Pública – não só pela falta de autonomia ou pelo modelo institucional adotado, mas também por questões relativas à sustentabilidade das estações televisivas. Pires (2016) conecta a qualidade do arranjo institucional também à mobilização dos recursos necessários à consecução da política. Ainda que os regramentos proponham uma variedade de fontes de financiamento para as televisões, na prática, as emissoras dependem quase exclusivamente do orçamento público destinado às universidades – com exceção das TVs geridas por fundações de apoio. Tal fato eleva as chances de subserviência editorial aos controladores dos repasses financeiros.

Assim, no que concerne às televisões universitárias federais, verificam-se pistas da escassez de condições organizacionais, culturais e orçamentárias para a geração das capacidades técnico-administrativas no arranjo institucional da RNCP. Apesar disso, é importante destacar a conformação de iniciativas, mesmo que descoordenadas, dos implementadores da política para gerar resultados na programação de TVs universitárias. E, ao se verificar as tentativas de produção de efeitos a partir do arranjo institucional, também deve ser levada em consideração a aparente resistência dos instrumentos jurídico-normativos, que, em sua maioria, permaneceram válidos ao longo do tempo não obstante as tentativas de extinção e esvaziamento da EBC.

Quanto à produção de capacidades políticas, o cenário é mais crítico. Gomide e Pires (2012) frisam que essas capacidades estão diretamente ligadas à produção de legitimidade das iniciativas do Estado a partir da integração de diferentes atores sociais ao ambiente decisório. Isso porque elas são adquiridas quando o arranjo é dotado de mecanismos de participação social, de ferramentas para garantir a transparência das ações públicas e de engrenagens que incluem interações com agentes políticos para gerar o controle externo dos resultados. Se tais aspectos não fazem parte da política ou apresentam-se de maneira debilitada no arranjo institucional, as capacidades políticas são baixas (Gomide; Pires, 2012).

O primeiro ponto de avaliação aqui diz respeito a um pressuposto caro à radiodifusão pública e à comunicação pública nas organizações: a participação social (Santos; Bianco, 2016; Pieranti, 2018; Medeiros; Chirnev, 2021). Nas TVs universitárias estudadas, a menção de conselhos de comunicação ou programação nos documentos regulamentadores internos das Instituições de Ensino Superior chegou a surpreender: das 11 emissoras analisadas, apenas uma não tinha nenhuma instância de participação social positivada nos regimentos ou políticas de comunicação. Entretanto, observou-se presença restrita de participantes da comunidade externa

na maioria dos casos em que há estruturas definidas e pouca operacionalização dos órgãos colegiados.

A análise documental apontou apenas uma instituição com representação paritária entre integrantes da sociedade civil e membros da comunidade acadêmica: o núcleo de Rádio e TV da Universidade Federal de Pernambuco. Em outras quatro entidades, o percentual de participantes externos à universidade nos conselhos, conforme previsão regimental, é inferior a 30% do total de cadeiras: TV UFG (22,2%), Conselho da UFRN (15,3%), TV UFRR (14,2%) e TV UFPB (12,5%). Em Mato Grosso e Tocantins, não há representantes da sociedade civil. Já nas Universidades Federais de Sergipe, Santa Catarina e Amapá, os conselhos não foram regulamentados. E, na TV UFAL, sequer há menção a órgãos de participação social no regimento. Por fim, apenas uma emissora apresenta, em sua estrutura, uma ouvidoria própria para a estação televisiva, com atuação distinta da ouvidoria geral da universidade.

Baixos índices gerais de inclusão de atores sociais nos debates acerca das emissoras levam a capacidades políticas enfraquecidas no arranjo institucional (Gomide; Pires, 2012). No que tange aos princípios da radiodifusão, sem participação social estruturada, o caráter público fica comprometido:

Neste cenário de dificuldades relacionadas à própria existência das emissoras públicas no Brasil, entende-se que o monitoramento de sua atuação pela sociedade civil por meio de vias participativas adequadas poderia, em tese, ampliar a visibilidade da contribuição que trazem ao fortalecimento do direito à comunicação e à informação. Mas isto requer que o princípio e a prática da participação pública sejam incorporados como compromisso organizacional (Seridório; Rothberg; Pieranti, 2022, p. 266).

Quando a análise sai do plano documental e encontra a esfera fática, nota-se escassez mais ampla: apenas três das 11 instituições com emissoras avaliadas nesta pesquisa possuem conselhos ou comitês de comunicação, produção ou programação em atividade. Em duas dessas três, de acordo com os depoimentos dos gestores, a atuação dos órgãos colegiados é falha. Em um dos órgãos, nunca foi nomeado o único representante da sociedade civil que deveria atuar no conselho. No outro caso, segundo o depoimento do dirigente da emissora, as reuniões são esvaziadas pela baixa frequência dos próprios integrantes da instância colegiada.

Essa fragilidade institucional do arranjo ainda foi agravada pela dissolução do Conselho Curador da EBC (Brasil, 2016). O Sistema Nacional de Participação Social, proposto na terceira gestão do presidente Lula e ainda em estruturação no ano de 2024, surge como uma promessa de substituir o antigo colegiado da Empresa Brasil de Comunicação e instaurar, na RNCP, novas instâncias garantidoras da inclusão de vozes da sociedade civil na radiodifusão pública. Ao fim

desta pesquisa, no entanto, ainda não é possível constatar a efetivação do princípio de participação social no sistema brasileiro.

A avaliação das capacidades políticas do arranjo institucional da Rede Nacional de Comunicação Pública, realizada a partir das emissoras universitárias federais, dá pistas também sobre uma interface ainda incipiente com os órgãos de controle externo. Apenas um gestor entrevistado apontou a implementação de iniciativas na TV em que atua em decorrência de demandas de instâncias fiscalizatórias. Segundo o dirigente, a instalação do conselho de participação social só se deu em razão da cobrança jurídica externa para o cumprimento dos dispositivos legais (Lei n.º 11.652, de 2008) e infralegais (o regimento interno da emissora) que determinam que as decisões sejam colegiadas na emissora – e não apenas monocráticas.

Por fim, o exame acerca da transparência dos feitos das emissoras universitárias foi feito com base nos seus sites institucionais ou nas páginas das universidades a que as TVs se vinculam e consistiu na avaliação sobre a visibilidade ativa de documentos e dados públicos, conforme prevê a Lei 12.527, de 2011, que regula o acesso à informação. A norma diz que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (Brasil, 2011).

Entende-se, aqui, que a transparência, nesse caso, não recai apenas sobre a Universidade de forma geral, mas firma-se também como um dever específico de cada emissora enquanto integrante do campo público de radiodifusão. Nesta pesquisa, o primeiro grupo de veículos investigados, formado pelas TVs mais antigas, apresentou informações mais estruturadas com acesso via internet. Das sete emissoras desse subconjunto, à época da coleta de dados, três tinham páginas próprias, hospedadas em endereços distintos das universidades que representam: a TVU RN, a TV UFSC e a TV UFG. As demais podiam ser acessadas em abas dentro dos sítios digitais das Instituições de Ensino Superior. Em apenas um caso – o da TV UFRR –, não era possível acessar a programação, dados históricos ou informações institucionais. As outras seis estações televisivas dispunham facilmente de tais detalhamentos na *web*.

Ainda nesse primeiro grupo, cabe destacar um fato acerca da transparência ativa: em três televisões universitárias, documentos formais relacionados às estações estavam disponíveis em suas páginas oficiais e puderam ser acessados de maneira facilitada. A TV UFG trazia, entre suas informações institucionais, tanto o regimento interno quanto a política de produção e programação da emissora. No endereço da TV UFPB, estavam acessíveis o cronograma de trabalho da estação televisiva referente a 2022 e o relatório setorial da unidade do ano de 2023,

inclusive com números sobre a execução orçamentária do veículo de comunicação. E, no caso do Núcleo de Rádio e Televisão da UFPE, havia atas de reuniões do conselho técnico-administrativo publicadas até 2022. Nos demais casos, os documentos não estavam ostensivamente postos nos *sites*. Era necessário cumprir percursos de busca – por vezes, demorados e exaustivos – em abas diferentes dos sítios até chegar aos arquivos procurados. Tal fato dá indícios sobre a necessidade de maior estruturação de mecanismos de transparência.

As televisões que surgiram após 2020 e que compõem esta pesquisa caracterizam-se por um cumprimento ainda mais limitado dos requisitos de transparência ativa. No período de coleta de dados do presente estudo, duas TVs sequer eram mencionadas nas abas institucionais dos portais de suas universidades – a TV UFAL e a UFT TV. A emissora da Universidade Federal de Sergipe ainda era confundida com a produtora audiovisual da instituição na própria página oficial da área de comunicação. E a aba referente à TV Unifap no sítio da Instituição de Ensino Superior carecia de atualizações, além de não trazer as normatizações sobre a emissora.

Traçado este panorama acerca dos achados relacionados à participação social, visibilidade de informações públicas e fiscalização sobre os veículos universitários, denota-se a necessidade de aprimoramento das capacidades políticas no arranjo que inclui as televisões estudadas. De acordo com Gomide e Pires (2012, p. 29), arranjos institucionais em que essas capacidades apresentam níveis baixos demonstram que “a execução de políticas se dá de forma insulada do ambiente político, pois não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação democrática”.

6. CONCLUSÃO

Ao caracterizar a RNCP como um arranjo institucional de política pública, este trabalhou procurou mostrar que o conjunto interno de regras, instituições, atores e interações influencia a forma como a política de radiodifusão vem sendo implementada. Cada instituição não trabalha sozinha, mas relaciona-se com uma cadeia de agentes que tornam interdependentes os efeitos de suas condutas. É como uma orquestra: um instrumento mal tocado interfere na harmonia dos sons produzidos em conjunto. Assim, ao partir da pergunta de pesquisa “*como o arranjo institucional em que se inserem as TVs Universitárias federais já em operação na Rede Nacional de Comunicação Pública, liderada pela EBC, tensiona a prática dos princípios da radiodifusão pública por esses veículos?*”, pôde-se observar, na presente investigação, que a implementação da política apresenta vícios estruturais que vão da adoção de filtros adaptativos na execução das diretrizes à completa ausência de cumprimento de parte dos pressupostos da radiodifusão pública.

A expectativa inicial era encontrar, majoritariamente, problemas de sustentabilidade como causa fundamental da falta de efetivação dos parâmetros estabelecidos pela Unesco (2001) para a atuação das TVs públicas. Mas os achados da investigação levaram a um leque de possíveis razões que estão além das questões financeira e orçamentária. O modelo institucional – já apontado no caso da EBC como fonte de embarracos para a prática da radiodifusão pública (Ramos, 2012; Bucci, 2013; Vieira; Coutinho, 2017) – foi indicado como fator que pesa para as dificuldades na busca por autonomia e diversidade também nas emissoras ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior que integram a Rede Nacional de Comunicação Pública.

Por ser um estudo com abordagem qualitativa e universo restrito, não é possível aqui fazer generalizações ou tirar conclusões definitivas. Entende-se, no entanto, que, para se ter objetivamente um Sistema Público de Radiodifusão, os problemas referidos acerca do desenho institucional das TVs universitárias na presente investigação – como a vinculação institucional com subordinação direta às instâncias máximas das universidades e a dependência orçamentária do caixa da instituição de ensino – também devem ser levados em consideração no caso dos integrantes periféricos dessa engrenagem. É necessário realizar estudos mais aprofundados acerca desse tema para apontar caminhos a serem seguidos por essas emissoras: seja com uma gestão realizada por meio de fundações de apoio às universidades, seja como parte da estrutura das IES mas com salvaguardas mais eficazes contra ingerências externas e possibilidades de

desembaraços burocráticos de modo mais ágil. A ausência de uma resposta pronta nesse sentido é sintomatológica no que tange à premência de novas investigações.

Além disso, a partir das análises realizadas, é possível assumir que as emissoras universitárias ainda precisam de uma identidade própria. Seus regimentos as colocam como integrantes do campo público, ou seja, guiadas pelo interesse da coletividade e como espaço de expressão da sociedade – ao menos em tese. Mas, de modo aparentemente contraditório, parte dos *sites* institucionais avaliados sequer as distingue internamente como televisões públicas. Indicaram-se casos até mesmo em que a falta de reconhecimento, nas páginas oficiais das Instituições de Ensino Superior, se dá para essas TVs como integrantes do sistema de comunicação organizacional das universidades dada a ausência de menção às estações.

Os depoimentos dos gestores indicam, ainda, um embate diário entre o papel institucional e a missão desses radiodifusores como televisões públicas, um dilema que não é resolvido com base nas diretrizes da política formulada. As tentativas de solucioná-lo situam-se muito mais no âmbito do varejo, com negociações que ocorrem a todo momento e em diferentes esferas: entre o dirigente da emissora universitária e a equipe da TV; entre a gestão superior da Universidade e os diretores (ou o corpo funcional) da televisão; entre representantes da comunidade acadêmica e os implementadores da política de radiodifusão; e entre a afiliada da RNCP e a própria EBC na composição de uma grade nacional que possa espelhar a pluralidade da cultura brasileira.

Tem-se uma questão que, no terreno das capacidades técnico-administrativas, reflete a exiguidade na execução da política. De acordo com Gomide e Pires (2012), capacidades técnico-administrativas deficientes levam a arranjos burocraticamente debilitadores. Os casos estudados na presente pesquisa apontam para tal direção no que diz respeito às atividades práticas das TVs universitárias implementadas na Rede Nacional de Comunicação Pública. O fato de parte das televisões ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior se autodeclarar mera retransmissora da TV Brasil – mesmo entre as estações que estão há mais tempo na cadeia televisiva – dá sinais dúbios: a política pode estar caminhando no sentido da busca por universalizar o sinal da radiodifusão pública, mas, ao mesmo tempo, pode não conseguir trazer grande diversidade para a programação visto que, com uma produção deficitária pelas afiliadas, o conteúdo majoritário acaba sendo aquele elaborado pela cabeça-de-rede.

Cumpre, ainda, ressaltar outros apontamentos a partir do material destrinchado. A cultura interna das universidades foi colocada como um possível empecilho para o exercício dos princípios da radiodifusão pública em parte das TVs, com obstáculos que não advêm apenas de compreensões equivocadas de gestões superiores das universidades sobre o papel da

televisão pública. Os entraves resultam, também, do desconhecimento de parcela da comunidade acadêmica – que inclui professores de áreas distintas da instituição de ensino – sobre as diferenças entre um núcleo audiovisual e uma emissora de televisão em sinal aberto. Há, sim, relatos acerca de docentes que são parceiros das TVs universitárias e possuem um discernimento que os leva a sugerir pautas e coberturas com caráter científico e social. Mas as entrevistas realizadas dão sinais de que a prevalência ainda não é desse tipo de conduta.

Nesse aspecto, considera-se importante pontuar: o estudo aqui realizado verificou indícios de que o conceito de radiodifusão pública carece de conhecimento até dentro das TVs universitárias. Foram encontrados tanto gestores com formação em comunicação pública liderando equipes cujas noções sobre o assunto eram insuficientes como dirigentes de emissoras que apresentavam uma visão deturpada dos princípios da radiodifusão pública encabeçando TVs com profissionais instruídos acerca do tema. Se, mesmo dentro das televisões há situações em que a capacitação é falha, torna-se ainda mais difícil unificar o discurso relativo à natureza pública da TV universitária para apresentá-lo à comunidade e sensibilizar gestores de outras áreas no que tange à importância da radiodifusão universitária.

Entende-se que todo esse quadro pode ser compreendido, sim, como mais uma das consequências da falta de credibilidade do Sistema PÚblico de Radiodifusão perante a sociedade brasileira, o que se traduz como um passivo simbólico, conforme delineado por Esch e Bianco (2016). Tal fato é reforçado por uma outra questão: no que tange à validação e produção de efeitos de um arranjo institucional, Gomide e Pires (2012) asseveraram que, se não houver a produção de capacidades políticas – ou ainda, se elas forem percebidas de modo reduzido –, há dificuldades para que se observe a legitimação social dessa política. Como se avaliou neste trabalho, a Rede Nacional de Comunicação Pública possui amostras de debilidade em suas capacidades políticas, especialmente pela falta de efetiva participação social.

Infere-se, assim, que inserir representantes da comunidade externa à universidade no debate sobre a programação, o modelo e a atuação das TVs ligadas a IES deveria estar entre as medidas mandatórias para que as emissoras públicas pudessem ao menos perseguir essa legitimação social. Tal conclusão acerca da Rede Nacional de Comunicação Pública também faz parte do estudo sobre o jornalismo no Brasil, feito pela organização Repórteres Sem Fronteiras:

O envolvimento efetivo da sociedade civil na gestão e nas decisões da RNCN é um desafio permanente para a rede. Esforços contínuos são necessários para promover uma participação representativa, garantindo que as vozes da sociedade estejam genuinamente refletidas na implementação da política pública. Isso possibilitaria que a RNCN e suas emissoras preservassem a independência editorial, evitando

influências políticas que possam comprometer a objetividade jornalística (Repórteres Sem Fronteiras, 2024, p. 38).

Do ponto de vista da implementação da política pública, Gomide e Pires (2012) afirmam que a garantia de mecanismos e instâncias de participação social no arranjo institucional evita o insulamento da burocracia em si mesma. Isso pode produzir, por exemplo, decisões que refletem muito mais necessidades internas da administração pública do que resoluções voltadas para a solução de problemas sociais.

Dentro das TVs universitárias, o presente estudo verificou resistências de gestores (como burocratas de médio escalão) à implementação de ferramentas de inclusão de vozes da comunidade externa aos debates internos da televisão – o que dá pistas sobre um possível insulamento decisório na prática das emissoras ligadas a Instituições Federais de Ensino Superior e uma provável acomodação nessa posição, sem fortes evidências de disposição generalizada para alterar esse quadro nas televisões estudadas. Ainda assim, em um cenário de fragilidades e dificuldades de sobrevivência e operação, a presença das TVUs no ecossistema midiático brasileiro pode ser encarada como um rastro de resistência de entidades e profissionais aptos a enxergar, na radiodifusão pública, uma porta que ainda pode se abrir para, efetivamente, trazer uma realidade mais plural e discussões mais aprofundadas e diversificadas.

Por fim, assinalam-se, aqui, possíveis novos flancos de pesquisa. O acompanhamento acadêmico dos desdobramentos da política de expansão da Rede Nacional de Comunicação Pública, anunciado em 2023, a partir de termos de parceria com Instituições de Ensino Superior pode gerar investigações frutíferas a serem acrescidas ao campo das Políticas de Comunicação no país. Até porque, ao final de 2024, o governo federal anunciou ações para possibilitar a instalação e a incorporação de equipamentos às futuras estações de TVs da RNCP. Em dezembro, o Diário Oficial da União trouxe o resultado de um edital que contemplou, entre outras instituições, 67 universidades federais, 30 universidades estaduais e 23 institutos federais de educação que haviam assinado acordos de cooperação para integrarem a Rede (Brasil, 2024b).

As ações fazem parte do programa Brasil Digital, que abarca tanto a Rede Nacional de Comunicação Pública quanto a Rede Legislativa, e foram anunciadas com base em um orçamento de R\$ 250 milhões a ser aplicado em três anos (Brasil, 2024c). Os recursos, no entanto, destinam-se, a princípio, para a infraestrutura básica das afiliadas. Como esta dissertação procurou demonstrar, a instalação das TVs é apenas o primeiro passo para que emissoras públicas possam operar. A implementação da política, entretanto, depende de ações estruturantes que englobem a sustentabilidade das emissoras, sua autonomia (ainda que

relativa) e uma remodelagem em seus desenhos institucionais. Sem isso, considera-se que há o risco de criar estações com os mesmos empecilhos que as atuais televisões enfrentam para o exercício da radiodifusão pública.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Denise Cortez da Silva. *Televisão universitária do RN (TVU): contribuição para a democratização da informação e a difusão do conhecimento científico produzido pela universidade*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2012. Disponível em: <https://acervo.ufrn.br/Record/oai:localhost:123456789-127219>.

ALMEIDA, Edileuson. *Além do Equador: A história da mídia audiovisual em Roraima*. In: CONGRESSO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, VI, 2008, Niterói. *Anais* [...]. Niterói (RJ): UFF. 2008.

ANGEIRAS, Maria Clara de Azevedo. *Televisão e educação: história da criação da primeira TV educativa do Brasil – TV Universitária, Canal 11*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15039>.

ALVES, Cristiano Alvarenga. *Gestão da comunicação nas universidades federais: mapeamento das ações e omissões*. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp. Bauru-SP, 2015.

ALVES, Vancarlos. Entrevista com o então Gerente Executivo da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão na EBC. [entrevista cedida a] Andréa Xavier da Silva. Reunião realizada via plataforma Google Meet em 26 set. 2023.

ARGOLLO, Rita Virgínia; BARRETO, Betânia Maria Vilas Bôas. Considerações sobre identidades possíveis para uma televisão universitária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 40º, 2017, Curitiba. *Anais* [...]. Curitiba (PR): Portal Intercom, 2017. Tema: GP Comunicação e Educação. Disponível em: <https://shre.ink/b32B>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TVs UNIVERSITÁRIAS (ABTU). *Mapa TVU*. 2020. Disponível em: <https://www.mapatvu.org.br/>.

BENTO, Gibran da Rocha. Uma análise das TV's Universitárias Federais da Região Centro-Oeste. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXXVII, 2013, Foz do Iguaçu (PR), *Anais* [...]. Foz do Iguaçu: Portal Intercom, 2013. Tema: GP Políticas e Estratégias de Comunicação. Disponível em: <https://intercom.org.br/papers/nacionais/2014/resumos/R9-0874-1.pdf>.

BEZERRA, Nilo Alves. *A televisão pública brasileira na contemporaneidade: o caso da TVU da UFMT*. Dissertação (Mestrado em Estudos de Cultura Contemporânea) - Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2012. Disponível em: <http://ri.ufmt.br/handle/1/554>.

BIANCO, Nelia R. Del. O ciclo da política pública brasileira de migração do rádio AM para FM: sustentabilidade, gestão do espectro e regulação. *Eptic*, v. 20, n. 3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/10778>. Acesso em: 15 set. 2023.

BIANCO, Nelia R. Del; PINHEIRO, Elton Bruno. Tensionamentos do viés educativo na origem e atuação do serviço de radiodifusão pública brasileiro.

In: BIANCO, Nélia R. Del; KLÖCKNER, Luciano; FERRARETTO, Luiz Artur (org.). 80 anos das rádios Nacional e MEC do Rio de Janeiro. 1. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

BIANCO, Nelia Del; PINHEIRO, Elton Bruno; LOPEZ, Debora Cristina. Posicionamiento de las radios universitarias brasileñas ante el público: tensiones entre las dimensiones pública, institucional y educativa. *Quaderns del CAC*, n. 50, p. 87-100, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.60940/qcac50id431856>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BITTENCOURT, Maíra. Entrevista sobre o papel das TVs Universitárias na expansão da RNCP/TV. [entrevista cedida a] Andréa Xavier da Silva. Reunião realizada via plataforma Google Meet em 25 out. 2023.

BOA VISTA (RR). *Lei nº 395, de 20 de junho de 1996*. Autoriza o poder executivo municipal a fazer doação do patrimônio da TVE-Macuxi à Universidade Federal de Roraima e dá outras providências. Boa Vista: Câmara Municipal, 1996. Disponível em: https://sapl.boavista.rr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1996/1365/lei_no_395_de_20_de_junho_de_1996.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; RAMOS, Maria Elizabete N.; CORREA, Erisson Viana. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In: LOTTA, Gabriela (org.). Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, v. 1, , 2019. p. 193-223.

BOTELHO, Rafael Guimarães; OLIVEIRA, Cristina C. Literaturas branca e cinzenta: uma revisão conceitual. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 44, n. 3, p. 501-513, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v44i3.1804>. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRAGA, José Luiz. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. *E-compós*, v. 14, n.1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.30962/ec.665>. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. *Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962*. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, DF, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117Compilada.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 52.795, de 31 de outubro de 1963*. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília, DF, 1963. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm. Acesso em: 7 set. 2024. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967*. Complementa e modifica a lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995.* Dispõe sobre o serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://shre.ink/b32D>. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Lei 11.652, de 7 de abril de 2008.* Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 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. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Medida Provisória n.º 744, de 1º de setembro de 2016.* Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC. [Convertida na Lei 13.417, de 2017]. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 9.262, de 9 de janeiro de 2018.* Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/decreto/d9262.htm. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 10.185, de 20 de dezembro de 2019.* Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://shre.ink/bAQ5>. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 10.405, de 25 de junho de 2020.* Altera o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, o Decreto nº 5.820, de 29 junho de 2006, o Decreto nº 8.139, de 7 de novembro de 2013, e o Regulamento do Serviço de Retransmissão

de Rádio na Amazônia Legal, aprovado pelo Decreto nº 9.942, de 25 julho de 2019, para dispor sobre a execução dos serviços de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações de radiodifusão. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10405.htm. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. *Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 10.669, de 8 de abril de 2021*. Dispõe sobre a inclusão da Empresa Brasil de Comunicação S.A. no Programa Nacional de Desestatização e altera o Decreto nº 10.354, de 20 de maio de 2020. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.478-de-6-de-abril-de-2023-475785730>. Acesso em: 13 de set. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 11.478, de 6 de abril de 2023*. Exclui empresas do Programa Nacional de Desestatização e revoga a qualificação de empresas e ativos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.478-de-6-de-abril-de-2023-475785730>. Acesso em: 13 de set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. EBC assina acordo com 32 universidades federais e promove o maior movimento de expansão da história da Rede Nacional de Comunicação Pública. Brasília: SECOM, 17 out. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/ebc-assina-acordo-com-32-universidades-federais-e-promove-o-maior-movimento-de-expansao-da-historia-da-rede-nacional-de-comunicacao-publica>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Ministérios, EBC e Institutos Federais anunciam a expansão da Rede Pública de Rádio. Brasília: SECOM, 5 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministerios-ebc-e-institutos-federais-anunciam-a-expansao-da-rede-publica-de-radio>. Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Universidades estaduais e municipais passam a integrar a Rede Nacional de Comunicação Pública. Brasília: SECOM, 7 mar. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/03/universidades-estaduais-e-municipais-passam-a-integrar-a-rede-nacional-de-comunicacao-publica>. Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. *Edital nº 222/2024/MCOM*. Homologa procedimento de licitação referente ao Edital nº 110/2024/MCOM de Chamamento Público, com o intuito de selecionar as instituições parceiras para adesão ao Programa Brasil Digital. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-n-222/2024/mcom-602865625>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Governo seleciona 321 cidades que receberão novos canais de TV Digital. Brasília: SECOM, 20 dez. 2024c.

Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/governo-seleciona-321-cidades-que-receberao-novos-canais-de-tv-digital>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BUCCI, Eugênio. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Eptic*, v. 15, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/002428315.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma Política de Comunicação como processo de legitimação da Comunicação Pública no Brasil. *Revista Comunicação Midiática (online)*, v. 9, n. 3, 2014. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/169/170>. Acesso em: 31 out. 2023.

CARVALHO, Mariana M. de. A Empresa Brasil de Comunicação e o desafio da comunicação pública. *Revista Eletrônica De Comunicação, Informação & Inovação Em Saúde*, v. 9, n. 3, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.29397/reciis.v9i3.1024>. Acesso em: 20 dez. 2024.

CARVALHO, Mariana Martins de; OLIVEIRA, Gisele Pimenta de. Por que (ainda) precisamos falar de comunicação pública. In: VALENTE, Jonas (org.). *Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicc-Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica*, 2021. p. 35-54.

CASTILHO, Marcio de Souza. O sistema de radiodifusão nos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro. *Compolítica*, v. 10, n. 1, p. 87-108, 2020.

CIFUENTES, Diego Portales. Televisão Pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, O. (Org.). *Televisão Pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich-Ebert Stiftung, 2002.

COELHO, Marco Antônio. Entrevista sobre o surgimento e a estruturação da RNCP/TV, liderada pela EBC. [entrevista cedida a] Andréa Xavier da Silva. Reunião realizada pela plataforma Google Meet em 19 set. 2023.

CODINA, Lluís. Revisiones tradicionales, sistemáticas o de alcance: ¿cómo elegir el tipo de revisión de la literatura que corresponde en cada caso?. *Infonomy*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2024. DOI: 10.3145/infonomy.24.021. Disponível em: <https://infonomy.scimagoepi.com/index.php/infonomy/article/view/38>.

DIAS, Emerson dos Santos. Televisão educativa em cinco décadas: da criação da TV Universitária de Recife-PE (1968) à extinção da Fundação Piratini-RS (2018). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 41º, Joinville (SC), 2018, *Anais* [...]. Joinville: Portal Intercom, 2018. Tema: GP Políticas e Estratégias de Comunicação. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-0578-1.pdf>.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs.). *Métodos e Técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 62-83.

DUARTE, Jorge. Comunicação Pública. In: LOPES, Boanerges (org.). *Gestão da Comunicação Empresarial: teoria e técnica*. São Paulo: Mauad, 2007. Disponível em: <https://abcpública.org.br/biblioteca/comunicação-pública-3/>. Acesso em 5 nov. 2023.

EMERIM, Cárlida; CROCOMO, Fernando Antonio. TV UFSC – Considerações sobre a gestão de uma televisão pública em Santa Catarina. *Revista Brasileira de História da Mídia*, v. 8, n. 2, 2019.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Norma da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão – NOR 603*. Regulamenta a Rede Nacional de Comunicação Pública / Televisão – RNCP/TV, prevista pelo artigo 8º da lei nº. 11.652, de 7 de abril de 2008. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Comunicação, 2009. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/uploads/2012/04/Norma-da-Rede-Nacional-de-Comunicação-C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Televisão-C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Acordo de Cooperação n.º 3005/2020. Adoção de ações conjuntas visando à implantação, operação e transmissão de radiodifusão de sons e imagens de canal consignado à EBC e operado por afiliada*. Brasília: EBC, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/acesso-a-informacao/contratos>. Acesso em: 15 out. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Norma da Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão – NOR 401*. Disciplina a formação e o funcionamento da Rede Nacional de Comunicação Pública de Televisão – RNCP/TV. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Comunicação, 2021. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/nor_401_-norma_da_rede_nacional_de_comunicação_publica_tv_-deliberação_direx_no_90_de_20_12_21.pdf. Acesso em: 5 set. 2023.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. EBC faz estreia do Canal Gov e consolida separação da TV Brasil. In: *Agência Brasil*. Brasília, 24 jul. 2023a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/ebc-faz-estreia-do-canal-gov-e-consolida-separacao-da-tv-brasil>. Acesso em: 13 set. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Protocolo de Intenções que entre si celebram a Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes*. Brasília: EBC, 17 out. 2023b.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Protocolo de Intenções que entre si celebram a Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Conif*. Brasília: EBC, 6 dez. 2023c.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Acordo de Cooperação n.º 3062/2023. Adoção de ações conjuntas visando à implantação, operação e transmissão de radiodifusão de sons e imagens de canal consignado à EBC e operado por afiliada*. Brasília: EBC, 9 nov. 2023d. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/acesso-a-informacao/contratos>. Acesso em: 15 nov. 2023.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Contrato n.º 3019/2023. Contrato para adesão e transmissão da programação da Rede Nacional de Comunicação Pública – RNCP/TV.* Brasília: EBC, 22 dez. 2023e. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/acesso-a-informacao/contratos>. Acesso em: 2 fev. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Grupo de Trabalho sobre comunicação pública e participação social, no âmbito da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).* Brasília: EBC, 2024a. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/relatorio_final_-gt_participacao_social.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Portaria-presidente 461, de 19 de agosto de 2024.* Constitui Comitê de Participação Social. Brasília: EBC, 19 ago. 2024b. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/portaria_presidente_no_461_sei_no_0000810_-constituicao_do_comite_de_participacao_social_diversidade_e_inclusao.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Rede Nacional de Comunicação Pública.* Mapa Interativo. Brasília: EBC, 2024c. Disponível em: <https://rncp.ebc.com.br/>. Acesso em: 16 set. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Rede Nacional de Comunicação Pública: Planejamento para a implantação de novas emissoras educativas em parceria com a EBC.* Brasília: EBC, 2024d.

ESCH, Carlos Eduardo; BIANCO, Nélia R. Del. Radiodifusão pública brasileira: o desafio de conquistar credibilidade e representatividade social. *Mediapolis*, n. 2, 2016. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/mediapolis/issue/view/2183-6019_2. Acesso em: 2 nov. 2023.

ESCH, Carlos Eduardo; BIANCO, Nélia R. Del; MOREIRA, Sonia Virgínia. Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. *Revista FSA*, v. 10, n. 4, 2013. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/252>. Acesso em 30 set. 2023.

FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa.* 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS, I, 2006. Diagnóstico do campo público de televisão. *Caderno de Debates.* Brasília: Ministério da Cultura, 2006. *E-book*.

FRADKIN, Alexandre. Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil. In: CARMONA, Beth (org.). *O desafio da TV Pública – uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade.* Rio de Janeiro: TVE Rede Brasil, 2003.

FRANÇA, Vera. A pesquisa em Comunicação: dez perguntas que nos desafiam. In: FÍGARO, Roseli; GOMES, Mayra Rodrigues. *Conexão Pós: diálogos e intersecções na pesquisa discente.* São Paulo: ECA-USP, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www.eea.usp.br/sites/default/files/2021-05/conexao_pos_e_book.pdf. Acesso em 20 set. 2023.

FUNDAÇÃO RTVE. *Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural – Regimento Interno*. Alteração de regimento interno aprovada pelo ato MP n.º 061/19-FUND., de 29 de janeiro de 2019. Presente na ata 023/2018 do Conselho Deliberativo da Fundação RTVE. Goiânia, 2019. Disponível em: <https://tvuvg.org.br/>. Acesso em: 1 de jun. 2024.

FUNDAÇÃO RTVE. *Resolução do Conselho Deliberativo da Fundação RTVE nº 004/2020*. Altera as resoluções 001/2009, 002/2009 e 003/2014 da Fundação RTVE e estabelece a política de produção, difusão, participação, programação e financiamento de conteúdos audiovisuais na TV UFG. Goiânia, 2020.

GALVÃO, Maria Cristina Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. *Logeion: Filosofia da Informação*. [s. l.]: v.6., n. 1, p. 57-73, 2019.

GERALDES, Elen; LOPES, Helen; OLIVEIRA, Gisele Pimenta de. Universidade e comunicação na pandemia: percepções sobre a importância de uma política de comunicação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 43º. Salvador (BA), 2020, *Anais* [...]. Salvador (BA): Portal Intercom, 2020. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2020/resumos/R15-0239-1.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 15-28, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 2, p. 25-30, 2012.

GUERREIRO, Soane Costa. *TV Brasil e a Rede Pública de Televisão: uma trajetória de dependência*. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

JAKUBOWICZ, Karol. Public service broadcasting in the 21st century: what chance for a new beginning? In: LOWE, Gregory F.; BARDOEL, Jo (org.). *From public service broadcasting to public service media*. Göteborg: Nordicom, 2007. p. 29-49.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.

KUCINSKI, Bernardo. Apresentação. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. XI a XIV.

LOPES, Ivonete da Silva. *Do projeto à práxis: a construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil*. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2014.

LOPES, Ivonete da Silva. *TV Brasil e a construção da Rede Nacional de Televisão Pública*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

LOPES, Felisbela; BURNAY, Catarina Duffy; SANTOS, Clara Almeida; SANTOS, Francisco Sena; WEMANS, Jorge; ROMANO, Rui; SILVA, Sérgio Gomes. *Serviço público de média: livro branco*. Lisboa: Ministério da Cultura, 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, v. 1, 2019. p. 11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES; Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTT, Gabriela (org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 201., p. 23-55.

MAIA, Kamyla Faria. Jornalismo público em Goiás: estudo de caso da TV UFG. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO, IX. Goiânia, 2017, *Anais* [...]. Goiânia (GO): ALAIC Cone Sul-Brasil, 2017. Tema: GT3 – Mídia e Direitos Humanos.

MAIA, Kamyla Faria; BIANCO, Nélia Del. Aproximações das TVs Universitárias vinculadas a IES do conceito de campo público de televisão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 43º, on-line, 2020, *Anais* [...]. on-line: Portal Intercom, 2020. Tema: GP Estudos de Televisão e Televisualidades. Disponível em: https://www.academia.edu/44676760/Aproxima%C3%A7%C3%A5o_B5es_das_TVs_Universit%C3%A1rias_vinculadas_aIES_do_conceito_de_Campo_P%C3%BAblico_de_Televis%C3%A3o_1.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 47-58.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. *Guia de comunicação pública*. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/biblioteca/guia-da-comunicacao-publica/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MENESES, Gabriela Silva. *O jornalista nas Universidades Federais Brasileiras: identidade, ideologias e negociações*. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MENDEL, Toby. *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco, 2011.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 33-46.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos de Política Pública*. Rio de Janeiro: Ipea, cap. 3, 1982. p. 63-83.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

NITAHARA, Akemi; LUZ, Cristina Moreira Rego da. A EBC e a Comunicação Pública no Brasil. *Liinc em Revista*, v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5130/4638>. Acesso em: 8 nov. 2023.

OLIVEIRA, Ricardo Borges. TV Universitária pública: entre a sobrevivência e a convergência digital. *Revista ABTU: TV Universitária + TV Pública*, n. 4, 2017.

OLIVEIRA, Ricardo Borges. As televisões universitárias brasileiras à luz do Mapa 4.0. *Revista ABTU: TV Universitária + TV Pública*, n. 7, 2020.

OLIVEIRA, Ricardo Borges. A TV Universitária no YouTube: uma análise das interações. *Revista ABTU: TV Universitária + TV Pública*, n. 8, 2021.

PEIXOTO, Fabiana; PRIOLLI, Gabriel. *A Televisão Universitária no Brasil*: os meios de comunicação nas instituições universitárias da América Latina e Caribe. Brasil: ABTU; Unesco; IESALC, 2004.

PEREIRA, Maurício Gomes; GALVÃO, Taís Freire. Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 369-371, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742014000200019>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PIERANTI, Octavio Penna. Mudança de rumo na radiodifusão educativa: estabelecimento de regras para nova outorgas e implementação de uma política de massificação do serviço (2011-2016). *Eptic*, v. 18, n. 3, 2016.

PIERANTI, Octavio Penna. A Radiodifusão pública resiste: a busca por independência no Brasil e no Leste Europeu. Brasília: FAC/UnB, 2018. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/25/202/878>. Acesso em: 8 nov. 2023.

PIERANTI, Octavio Penna. Expansão da radiodifusão: uma análise das 1.833 outorgas do governo Temer. *Galáxia*, n. 42, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-25532019341122>. Acesso em 12 jul. 2023.

PIERANTI, Octavio Penna. Expansão da radiodifusão: uma análise da política de outorgas do governo Bolsonaro. *Galáxia*, v. 48, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-2553202361081>. Acesso em 15 set. 2023.

PINHEIRO, Elton Bruno. As ações do (des)governo Bolsonaro contra a Empresa Brasil de Comunicação: uma análise a partir da Sociologia Compreensiva. *Compolítica*, v. 11, n. 2, 2021. DOI: 10.21878/compolitica.2021.11.535. Disponível em: <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/535/305>. Acesso em: 7 set. 2023.

PINHEIRO, Elton Bruno; SANTOS, Luís António. Cartografia de rádios públicas brasileiras no contexto da plataformização. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, v. 22, p. 280-302, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55738/alaic.v22i44.1066>. Acesso em: 13 set. 2024.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes; GATTO, Carmen Isabel, REIS, Maria Stela, ALVES, Pedro Assumpção (org.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: Enap, 2016. E-book. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551>.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 351-379, 2014.

PORCELLO, Flávio. *TV Universitária: limites e possibilidades*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2002.

PREVEDELLO, Carine Felkl. 50 anos de TVs Universitárias no Brasil. *Eptic*, v. 19, n. 3, 2017. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epic/article/view/7222/5810>. Acesso em: 21 maio. 2023.

PREVEDELLO, Carine; ALVES, Danty; SORRENTI, Juliana; HENRIQUES; Lianne; FRAZÃO. Moniqui. TVs universitárias, digitalização e campo público: dez anos depois. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 46º., Belo Horizonte - PUCMinas, 2023, *Anais* [...]. Belo Horizonte: Portal Intercom, 2023. Tema: GP Pesquisa Economia Política da Comunicação, Informação e Cultura. Disponível em: https://sistemas.intercom.org.br/pdf/link_aceite/nacional/11/0801202322552064c9b78865720.pdf.

RAMALHO, Alzimar. *O perfil da TV Universitária e uma proposta de programação interativa*. 2010. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAMOS, Murilo César. Empresa Brasil de Comunicación (EBC): un análisis de su modelo institucional. In: Instituto de Estudios sobre Comunicación RTA. (org.). *Pensar la Televisión Pública*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2013. p. 311-336.

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. *Marco Normativo e Políticas Públicas sobre a atividade jornalística no Brasil*. Paris: Repórteres sem Fronteiras, fev. 2024. Disponível em: <https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2024/02/Marco%20Normativo.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

SANT'ANA, Tomás D; SOUZA, Paulo H de; MENDONÇA, Lucas Cezar; SANTOS, Nathália de M; BORGES, Guilherme HA; SOUZA, Wagner VB de; PINHEIRO, Iara F; SANCHEZ, Alda MN; BERMEJO, Luciana P de S; SOUSA, Marcelo P de; ALMEIDA, Everton L de; MELO, Gustavo S. *Plano de desenvolvimento institucional: um guia de conhecimentos para as instituições federais de ensino*. Alfenas: FORPDI, 2017. Disponível

em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/plataformafor/documentos/livroforpdi>. Acesso em: 24 out. 2024. *E-book*.

SANTOS, Luís António; BIANCO, Nelia Del. Serviço Público de Média e Participação. *Comunicação e Sociedade*, v. 30, 2016. Disponível em: [https://doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2481](https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2481). Acesso em: 2 mar. 2024.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas públicas*: coletânea. v. 1. Brasília-DF: Enap, 2006. p. 21-42.

SOUTO, Ana Carolina de Melo; BIANCO, Nélia Rodrigues Del. Política para a Radiodifusão no governo Bolsonaro: do discurso liberal aos indícios de captura do Estado. *Rumores*, v. 16, n. 32, 2022.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. *ANÁLISIS Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Barcelona: Editora Airel, 2008.

SERIDÓRIO, Daniele Ferreira; ROTHBERG, Danilo; PIERANTI, Octavio Penna. A participação como compromisso organizacional na TV pública. *Matrizes*, v. 16, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/190377/186156>. Acesso em: 2 dez. 2024.

THOMAZ, Daniel De. TVs Universitárias: gênese da TV pública brasileira. *Revista ABTU: TV Universitária + TV Pública*, n. 2, 2015.

UNESCO. *Public broadcasting: why? How?* Paris: UNESCO; World Radio and television Council, 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124058>. Acesso em: 3 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. *Portaria n.º 739, de 17 de outubro de 2023 – Gabinete da Reitoria*. Regimento geral que regulamenta os aspectos de organização e de funcionamento comuns à TV UFAL. Maceió, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. *Rádio e TV Universitária*. Canal de comunicação da Universidade Federal do Amapá. [s.d.] Disponível em: <https://www2.unifap.br/radio/>. Acesso em: 27 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. *Regimento da TV Digital Unifap – Canal 46.1*. Macapá, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. *Resolução Consuni-UFMT n.º 82, de 01 de agosto de 2022*. Estabelece a Política de Comunicação da Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2022a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. *Resolução Consuni-UFMT n.º 83, de 01 de agosto de 2022*. Dispõe sobre aprovação da criação e do Regimento do Conselho de

Comunicação da UFMT, vinculado à Secretaria de Comunicação e Multimeios (Secomm) da Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2022b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. *Resolução n.º 22/2012 do Consuni*. Aprova o Regimento da TV UFPB. João Pessoa, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. *Resolução n.º 05/2015 – Conselho Universitário*. Cria a Superintendência de Comunicação Social (SCS) da UFPB, órgão auxiliar vinculado à reitoria da UFPB e dá outras providências. João Pessoa, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Resolução n.º 182/2017-Consepe, de 14 de novembro de 2017*. Regimento Interno do Núcleo de TV e Rádios universitárias da UFPE. Recife, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Resolução nº 2, de 12 de abril de 2024*. Estabelece a Política de Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. *Anexo da Resolução n.º 017/2018-Consuni, de 24 de setembro de 2018*. Regimento Interno da Superintendência de Comunicação do Rio Grande do Norte. Natal, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. TV Unir: Canal de reportagens e outros produtos jornalísticos realizados pelos alunos do curso de Jornalismo da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). *YouTube*, 17 Out 2016. Disponível em: <http://www.youtube.com/@tvunir4717>. Acesso em: 3 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. *Parecer 2106/CPE – Câmara de Pesquisa e Extensão*. Relatório sobre a institucionalização do projeto “Programa de Extensão TV Unir: da teoria à prática do telejornalismo”. Porto Velho: UNIR, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/byjV>. Acesso em: 7 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. *Universidade Federal de Rondônia* [Homepage]. 2022a. Disponível em: <https://www.unir.br/homepage>. Acesso em 3 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. *Portaria n.º 481/2022/GR/Unir, de 26 de julho de 2022*. Designa servidores para compor a Comissão de Instalação e Estruturação de TV e Rádio Universitárias. Porto Velho: Unir, 2022b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. Resolução n.º 028/2016-CUni. Aprova o Regimento interno da Rádio e Televisão Universitária – RTV/UFRR. Boa Vista, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Resolução Normativa n.º 102/2017/CUn, de 27 de junho de 2017*. Aprova o Regimento da TV UFSC. Florianópolis, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. *Portal da Universidade Federal de Sergipe*: Produtora Audiovisual. Sergipe: UFS, [s.d]. Disponível em: <https://produtora.ufs.br/pagina/21230-a-produtora>. Acesso em: 4 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. *Resolução n.º 18/2021/CONSU*. Aprova a Política de Comunicação da Universidade Federal de Sergipe. Aracaju, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS. *Resolução n.º 022/2016 – Consuni*. Dispõe sobre os objetivos, as definições e as diretrizes fundamentais da comunicação organizacional no âmbito da Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2016.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. *TV pública no Brasil*: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio; PAULINO, Fernando Oliveira; URUPÁ, Marcos. Políticas de comunicação no Brasil: da Confecom ao governo Bolsonaro. In: RAMOS, Murilo; PAULINO, Fernando Oliveira; VALENTE, Jonas; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana Martins de (org.). *Conferência Nacional de Comunicação, 10 anos depois*: os desafios das Políticas de Comunicação no Brasil. Aracaju (SE): Ulepicc Brasil, 2020. p. 31-55. E-book. Disponível em: <https://app.rios.org.br/index.php/s/p7EQwS8bDf9eJFb>.

VIEIRA, Allana Meirelles; COUTINHO, Iluska. TV Brasil e o projeto de uma televisão pública: uma análise de sua autonomia relativa. *Revista Eco Pós*, v.20, n.2, 2017.

VITAL, Marcos José da Cruz. *A trajetória da TV UFPB na construção de um veículo de comunicação pública*. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2020.

XAVIER, Andréa; BIANCO, Nelia Del. Políticas públicas no campo das TVs Universitárias: dissensos e tensionamentos conceituais em pesquisas acadêmicas. *Intexto*, n. 56, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.19132/1807-8583.56.140467>. Acesso em: 20 set. 2024.

ZÉMOR, Pierre. As formas de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública*: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-241.

APÊNDICE

Entrevista semiestruturada – A prática da comunicação pública nas TVs vinculadas a Universidades Federais que integram a RNCP

Entrevistado:

- 1) Qual é o objetivo da TV Universitária com Rede Nacional de Comunicação Pública, liderada pela EBC? Como tem sido a relação entre a TVU e a EBC?

- 2) Desde que a TVU decidiu aderir à Rede Nacional de Comunicação Pública, quais foram os principais ganhos e vantagens que se tornaram visíveis para a emissora? E as desvantagens?
 - a. Houve perdas (especialmente na autonomia/independência editorial)?

- 3) Os conteúdos da TV vão para a Rede? Como é feita a escolha dessas produções?
 - a. Existe ingerência da Empresa Brasil de Comunicação nessa escolha de conteúdos?
 - b. Como é montada a grade de programação da TVU a partir dos conteúdos da EBC?
 - c. Quantas horas de programação vocês conseguem produzir semanalmente?

- 4) Vocês receberam apoio técnico ou tiveram acesso a equipamentos vindos da EBC? Como é esse intercâmbio?

- 5) Já foram feitas produções em parceria entre a TVU e a EBC, conforme possibilidade prevista na Norma que rege a Rede Nacional de Comunicação Pública?
 - a. Há interesse nesse tipo de parceria ou a existe burocracia para a realização de conteúdos comuns?

- 6) Qual a percepção que se tem sobre a presença da TVU na Rede Nacional de Comunicação Pública: a rede leva à veiculação de mais conteúdos de comunicação pública de fato?
 - a. Ajuda a aproximar a emissora da missão da radiodifusão pública?
 - b. Se sim, de que maneira? É possível dar exemplos?
 - c. Se não, quais são os empecilhos?

7) A Rede Nacional de Comunicação Pública começou a operar em 2010. Desde então, a EBC passou por diferentes gestões e o Brasil, por diferentes Presidentes da República. Houve alguma mudança no relacionamento com a EBC em relação à Rede por causa dessas diferentes visões de gestão?

- a. Se sim, como isso ocorreu?
- b. Se não, como você acredita que foi possível manter o mesmo relacionamento mesmo com visões tão distintas à frente da empresa?

8) No governo anterior, a Empresa Brasil de Comunicação chegou a ser incluída no Programa Nacional de Desestatização e sofreu ameaças de extinção. Como isso repercutiu na produção em rede?

- a. Foi possível sentir mudanças?
- b. A TVU foi impactada?
- c. Se sim, de que forma?
- d. Se não, pensou-se em alguma solução no caso da privatização da EBC para a manutenção da grade de programação da TVU?

9) Qual o principal critério para a escolha de pautas para a TVU?

- a. Tudo é discutido em reuniões de pauta prévias?
- b. Costuma haver consenso entre os produtores de conteúdo da emissora?
- c. Qual o principal tipo de matéria efetivamente produzida?

10) A reitoria da Universidade Federal sugere pautas a serem feitas? Como é essa relação?

11) Como fica a decisão editorial quando há pautas institucionais a serem cobertas?

- a. Elas se sobrepõem às demais matérias? De que modo é tomada essa decisão?

12) Já houve casos em que foi necessário derrubar pautas discutidas com a equipe para cobrir eventos institucionais da Universidade?

- a. É frequente receber pedidos de cobertura ligados à gestão superior da instituição?

13) Qual a percepção que se tem sobre a programação da TVU? Qual o tipo de cobertura que predomina?

a. É necessário fazer ajustes para que haja maior aproximação com as missões da radiodifusão pública e com coberturas mais ligadas ao interesse público?

14) As coberturas realizadas se restringem às pautas da Universidade (ainda que científicas ou de interesse público)?

a. Há cobertura local ou regional?

b. Se sim, de que modo isso é feito? As equipes são suficientes para expandir essa cobertura?

c. Se não, por que não é feita a cobertura extramuros da Universidade?

15) De que forma é composto o orçamento da TVU? De quanto ele é atualmente?

a. Existe muita dependência orçamentária em relação ao todo da Universidade?

b. Vocês disputam verbas com áreas acadêmicas da Instituição?

16) Há instâncias de participação social na TVU?

a. Se sim, como elas influenciam a programação e a produção de conteúdos?

b. Se não, há uma percepção sobre a necessidade de se ter conselhos com a inclusão de representantes da sociedade civil?

c. Como a extinção do Conselho Curador da EBC influenciou na produção em Rede?

17) A (in)existência de uma Política de comunicação da Universidade interfere nas produções da TVU?

a. Se sim, de que maneira?

b. Como é a percepção sobre o respaldo institucional que a TV tem internamente na Universidade?

18) Para que a TVU consiga fazer uma comunicação eminentemente lastreada pelo interesse público, o que você considera que é necessário no presente e/ou no futuro?