

FACULDADE CÁSPER LÍBERO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**A EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO:
UMA BIOGRAFIA CULTURAL**

ANA LUIZA FLECK SAIBRO

SÃO PAULO
2020

ANA LUIZA FLECK SAIBRO

**A EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO:
UMA BIOGRAFIA CULTURAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero, na linha de pesquisa *Jornalismo, Imagem e Entretenimento*, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Luiza Coiro Moraes

SÃO PAULO
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Prof. José Geraldo Vieira

Saibro, Ana Luiza Fleck

A Empresa Brasil de Comunicação: uma biografia cultural / Ana Luiza Fleck Saibro. -- São Paulo, 2020.

142 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, 2020.

Orientador: Profa. Dra. Ana Luiza Coiro de Moraes.

1. Sistema público de comunicação. 2. Empresa Brasil de Comunicação. 3. Estudos culturais. 4. Circuito da cultura. 5. Democracia. I. Moraes, Ana Luiza Coiro de. II. Faculdade Cásper Líbero, Mestrado em Comunicação. III. Título.

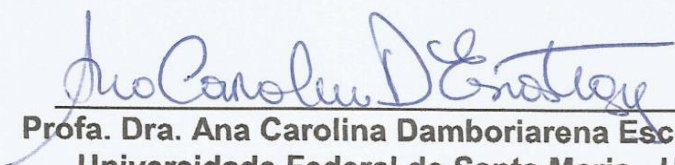
CDD 302.20981

Bibliotecária responsável: Letícia Marina dos Santos - CRB 8/8369

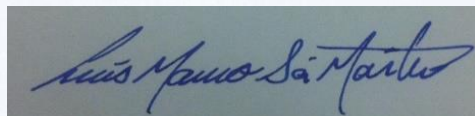
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AUTORA: ANA LUIZA FLECK SAIBRO

“A EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO: UMA BIOGRAFIA CULTURAL”



Profa. Dra. Ana Carolina Damboriarena Escosteguy
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM



Prof. Dr. Luís Mauro Sá Martino
Faculdade Cásper Líbero - FCL



Profa. Dra. Ana Luiza Coiro Moraes
Faculdade Cásper Líbero - FCL

Data da Defesa: 8 de outubro de 2020.

Para Raquel, por toda nossa história e pelo que ainda está por vir.
Para a amada Valentina, a renovação e o futuro.

AGRADECIMENTOS

Um especial agradecimento à minha Orientadora, Profa. Dra. Ana Luiza Coiro Moraes, pelos caminhos apontados, fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, e por compartilhar comigo o entendimento sobre a importância da comunicação pública na realidade brasileira.

À Profa. Dra. Ana Carolina Damboriarena Escosteguy e ao Prof. Dr. Luís Mauro Sá Martino pelas relevantes contribuições na banca de qualificação e por valorizarem este trabalho com suas participações.

Meu reconhecimento aos professores do Mestrado da Cásper Líbero pela excelência acadêmica, dedicação aos alunos e pela estimulante e harmoniosa convivência e interação nas reuniões do Colegiado. Nos nomes da Profa. Dra. Marli dos Santos, do Prof. Dr. José Eugênio Menezes e do Prof. Dr. Cláudio Novaes Pinto Coelho, deixo minha admiração e meu afeto.

Aos colegas do curso de Mestrado e do Grupo de Pesquisa Estudos Culturais na Comunicação Contemporânea com os quais convivi nesses dois anos, meu agradecimento pelo aprendizado e companheirismo. Meu carinho especial à Marianna Guimarães, Júlia Longo, Matheus Cestari Cunha, Daniela Moura, Wardi Duva e Marta Pongidor.

À Deysi Ciocari e à Giulia Garcia, pela grande colaboração neste trabalho.

Aos Amigos da Secretaria Executiva da Pós-Graduação da Cásper Líbero, Andreia Munhoz Lopes Fernandes, Ana Cristina Pantaleão Rocha e Daniel de Souza Brito, pelo suporte em todos os momentos.

Meu reconhecimento e agradecimento a minha equipe da Secretaria Executiva do Conselho Curador da EBC, Mariana Martins, Diogo Moyses, Antônio Biondi, Guilherme Strozi, Priscila Crispi e Raquel Fiquene, pela parceria no trabalho em prol da comunicação pública desenvolvido durante minha gestão na Presidência do órgão. Nada teria sido possível sem vocês.

No nome de Ima Célia Guimarães meu reconhecimento aos Colegas do Conselho Curador da EBC com quem compartilhei muitas das reflexões desenvolvidas neste trabalho. No nome de Eliane Pereira Gonçalves, presto minha homenagem aos trabalhadores da EBC pela dedicação e envolvimento com a causa pública.

“The limitations of broadcasting under direct governmental control are evident in all parts of the world; it becomes a political tool and so loses its potential power to inform and educate impartially; and entertainment become either puritanically limited by the vision of the politicians, or a safe bromide of a dish with no comical or satirical spice”

Richard Hoggart, 2005

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma biografia cultural da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) tendo como foco o processo de criação de significados envolvidos na gênese, desenvolvimento e desmonte da instituição. Elaborado sob aporte dos Estudos Culturais, o trabalho utiliza como protocolo metodológico o circuito da cultura proposto por Paul du Gay et al. (2013 [1997]), por tratar-se de instrumental que permite a análise de diferentes dimensões e momentos de um mesmo fenômeno ou de um artefato cultural. Admitida a natureza cultural da EBC, são examinadas as interfaces e interações entre os eixos da *produção, regulação e identidade* no âmbito da empresa e construído um circuito da cultura ajustado ao objeto empírico. A análise desenvolvida evidencia que o contexto em que se deu a criação e o funcionamento da empresa, ou seja, sua *produção*, revelou uma forte influência das estruturas de poder, o que sujeitou a EBC a pressões e constrangimentos de natureza política e econômica. A *regulação* que normatizou a empresa refletiu este ambiente e o modelo jurídico-institucional segundo o qual foi estruturada influenciou negativamente o seu grau de autonomia editorial e gerencial em relação ao Poder Executivo, com evidente impacto sobre sua *identidade institucional*. A empresa não conseguiu se desvencilhar dos traços distintivos da comunicação governamental e nem logrou consolidar-se como instituição de caráter público. Em que pesem as dificuldades estruturais e o atual movimento de ‘desdemocratização’ no País, conclui-se que em algum momento a democracia brasileira terá que tomar decisões mais republicanas em relação à comunicação. E isto inclui o fortalecimento do serviço público de comunicação.

Palavras-chave: Sistemas de Comunicação; Sistema Público de Comunicação; Empresa Brasil de Comunicação; Estudos Culturais; Circuito da Cultura; Democracia.

ABSTRACT

This dissertation presents a cultural biography of Empresa Brasil de Comunicação (EBC) focusing on the process of creation of meanings involved in the genesis, development and dismantling of the institution. Developed according to the theoretical perspectives of Cultural Studies, this work uses as a methodological protocol the circuit of culture proposed by Paul du Gay et al. (2013 [1997]), an instrument that allows the analysis of different dimensions and moments of the same phenomenon or of a cultural artifact. Given the cultural nature of EBC, the interfaces and interactions between the axes of *production*, *regulation* and *identity* within the company are examined and a circuit of culture adjusted to our empirical object is presented. The analysis carried out shows that the context in which the company was created and operated, that is, its *production*, revealed a strong influence of power structures, which subjected EBC to political and economic pressures and constraints. The *regulation* of the company reflected this environment and the legal-institutional model, according to which it has been structured, influenced negatively its degree of editorial and managerial autonomy in relation to the Federal government, with evident impact on its *institutional identity*. The company was not able to detach itself from the distinctive features of governmental communication, nor was it able to consolidate itself as a public institution. In spite of structural difficulties and the current movement of 'desdemocratization' in the country, we conclude that at some point Brazil will have to take more democratic decisions in relation to communication. This includes to strengthen the public communication system.

Keywords: Communication Systems; Public Communication System; Brazilian Communication Company; Cultural Studies; Circuit of Culture; Democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelo Codificação/Decodificação – Stuart Hall	61
Figura 2: Mapa das Mediações – Jesus Martín Barbero	62
Figura 3: Circuito da Cultura – Richard Johnson	63
Figura 4: Circuito da Cultura – Paul du Gay et al.	64
Figura 5: Circuito da Cultura da EBC	66

LISTA DE SIGLAS

ABCCOM – Associação Brasileira de Canais Comunitários

ABEPEC – Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais

ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

ABRAÇO – Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária

ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária

ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMARC Brasil – Associação Mundial de Radiodifusão Comunitária

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional de Cinema

ASTRAL – Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas

BBC – *British Broadcasting Corporation*

BIF – *British Film Institute*

BRU – *Broadcasting Research Unit*

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

CCCS – *Centre for Contemporary Cultural Studies*

CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal

CCTIC – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados

Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação

DEM – Democratas

DOCTV – Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações

FCBTV – Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa

FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

FRP – Fundação Roquette Pinto

GTI – Grupo Interministerial

IBCT – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
ITV – *Independent Television Network*
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MinC – Ministério da Cultura
MiniCom – Ministério das Comunicações
MP – Medida Provisória
OFCOM – *Office of Communications*
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
PSB – Partido Socialismo e Liberdade
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação
RNCP/TV – Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão
RTVs – Retransmissoras de Televisão
SAV – Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura
SBT – Serviço Brasileiro de Televisão
SECOM-PR – Secretaria de Comunicação da Presidência da República
SINTED – Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa
SPC – Secretaria de Políticas Culturais do Ministério da Cultura
STF – Supremo Tribunal Federal
TVE-MA – Televisão Educativa do Maranhão
TVE-RJ – Televisão Educativa do Rio de Janeiro
TVU-UFPE – TV Universitária de Pernambuco
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WEA – *Workers' Educational Association*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Delimitação e problematização do objeto da pesquisa.....	13
1.2 Estado da arte.....	19
1.3 Uma Biografia Cultural	23
1.4 Estrutura da dissertação	28
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	31
2.1 Estudos Culturais e Meios de Comunicação	31
2.2 Sistemas de Comunicação e Democracia	40
2.3 Deliberação Mediada: O Papel do Sistema Público de Comunicação	48
3 METODOLOGIA.....	58
3.1 A análise cultural como método de investigação dos processos comunicacionais	58
3.2 O Circuito da Cultura como instrumental metodológico.....	64
3.3 Os momentos do processo cultural-comunicativo no circuito da EBC.....	66
4 EBC: UMA ANÁLISE CULTURAL DE SUA TRAJETÓRIA	76
4.1 Produção – Comunicação, Política e Poder Econômico no Brasil	76
4.1.1 Controle estatal e exploração privada: interesses em jogo na radiodifusão	77
4.1.2 O Estado Proprietário - experiências do campo público no Brasil.....	84
4.1.3 O Fórum Nacional de Televisões Públicas e a decisão de criar a EBC.....	86
4.2 Regulação – a estrutura normativa da EBC.....	90
4.2.1 Disputas e controvérsias na definição do modelo de comunicação pública.....	91
4.2.2 Vícios e Virtudes do modelo institucional da EBC.....	98
4.2.3 <i>A Casa Tomada</i> : os fatores Temer e Bolsonaro	103
4.3 Identidade Institucional – por uma cultura de serviço público.....	106
4.3.1 O jornalismo da EBC – instável equilíbrio e independência.....	108
4.3.2 Herança estatal no ar: o caso dos programas religiosos	111
4.3.3 A EBC – Estatal com caráter público? Estatal com caráter governamental?.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação e problematização do objeto da pesquisa

A Constituição brasileira de 1988 consagrou, no *caput* do seu art. 223, a existência de uma forma mista de exploração dos serviços de radiodifusão, assim entendidos os serviços de rádio e televisão. Além do sistema privado, que assegura o direito à exploração comercial dos meios eletrônicos, por meio de concessões, e do sistema estatal, que supre as necessidades de programações institucionais de governo, foi criado o sistema público, aquele a ser gerido por organizações autônomas, com estatuto próprio, e sob o controle da sociedade civil.

No contexto da redemocratização, o conceito de *público* surge em contraposição ao *estatal* ligado à ditadura militar (1964-1985), pondo fim ao falso entendimento de que a ‘coisa pública’ é necessariamente ‘do governo’. No âmbito da radiodifusão, o sistema público também se diferenciaria das chamadas ‘teves educativas’, criadas durante os governos militares e distribuídas aos Estados, universidades e fundações, e da empresa de comunicação institucional do governo, a Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás).

A promessa (ou a possibilidade) da produção de uma programação não pautada pela necessidade do faturamento, como a da mídia privada, e das ingerências políticas, próprias dos veículos estatais, pareceu enorme contribuição à busca de um equilíbrio em nosso ecossistema comunicacional, dominado amplamente pela radiodifusão comercial.

Em artigo publicado no periódico Observatório de Imprensa por ocasião do falecimento do Deputado Arthur da Távola, relator da área de comunicação na Comissão Temática correspondente à época da Constituinte, Lima (2008) revela a motivação que levou à criação do sistema público de comunicação no texto constitucional de 1988. Segundo o autor, o parlamentar acreditava que haveria lugar para um sistema “organizado por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital. E que a diferença fundamental entre o estatal e o público não está propriamente na fonte de recursos, mas no controle das emissoras” (LIMA, 2008, s/p). Em outro momento, o mesmo autor alega que Artur da Távola já defendia “[...] a ideia de um (sistema) público que represente não apenas o Estado, mas o que houver de possivelmente organizado na chamada sociedade” (Ibdem). Pensava não somente em iniciativas como a British Broadcasting Corporation (BBC) britânica, mas em outras, cujas concessões eram outorgadas diretamente às universidades, por exemplo (Ibdem, s/p).

Sem nenhuma surpresa, a comunicação se mostrou a área mais polêmica e ideologicamente polarizada de todo o processo da Constituinte. Interesses corporativos e estatais trabalharam para não perder o controle dos meios de comunicação, por meio de manobras para impedir qualquer reforma substancial no cenário comunicacional. Devido à falta de acordo entre as forças políticas representadas na Comissão encarregada da formulação de uma proposta para a área, a redação final do texto foi feita pela Comissão de Sistematização, cuja tarefa era dar coerência e unidade ao documento constitucional, além de atuar como árbitro quando não fosse possível chegar a um consenso.

Apesar da pressão das forças conservadoras envolvidas nos debates, os constituintes progressistas conseguiram garantir a inclusão na Constituição brasileira de dispositivos inovadores no que concerne à comunicação. É preciso ter em mente que a Constituição de 1988 surge com a redemocratização do País, após os 21 anos de ditadura militar, e teve como marco teórico um conjunto de novas percepções e de novas práticas, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais, em reação à realidade existente durante o período do Estado autoritário.

Diga-se, na verdade, que a Constituição de 1988 foi a primeira das constituições brasileiras a mencionar a expressão *comunicação social*, dedicando um capítulo específico para tratar do tema: o Capítulo V do Título VIII, referente à Ordem Social, que abrange quatro artigos (arts. 220 a 224). Além de garantir a liberdade de expressão e vedar toda forma de censura, no art. 220 a Carta previu a regulação das diversões e dos espetáculos públicos, limitou a propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias e proibiu que os meios de comunicação social sejam objeto de monopólio ou oligopólio. O dispositivo seguinte cria uma série de princípios específicos para a produção e programação das emissoras abertas de televisão e rádio, como a preferência a finalidades educativas, culturais e informativas; e o estímulo à cultura nacional, à produção independente e à regionalização da produção (art. 221).

No entanto, por mais que possa causar estranhamento (ou nem tanto, a se considerar a realidade do contexto comunicacional brasileiro) os artigos do Capítulo da Comunicação Social permanecem sem regulamentação até hoje, à exceção do artigo que determinou a existência de um sistema público de radiodifusão. Esta omissão confirma o entendimento do jurista Marcelo Neves (2007) de que alguns textos constitucionais servem muito mais de forma simbólica e como álibi de governos e grupos políticos para demonstrar determinada função democrática ou progressista, do que necessariamente para serem cumpridos.

Com efeito, o único preceito que viria a ser regulamentado, duas décadas mais tarde, em 2007, em um ambiente político conjunturalmente favorável durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi a criação de uma estrutura que daria materialidade ao sistema público de radiodifusão. A partir de iniciativa de atores estatais e de movimentos sociais reunidos no Fórum Nacional de TVs Públicas¹, instância que congregou as primeiras discussões sobre o modelo de comunicação pública a ser implantado no País, com o apoio político do Ministério da Cultura (MinC), foi criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) como gestora do sistema público de radiodifusão.

À semelhança do ocorrido por ocasião da Constituinte, os debates sobre a criação de um sistema nacional de comunicação pública foram marcados, não surpreendentemente, pela reação de interesses específicos. Críticas à instituição de um canal vinculado ao Executivo Federal, sob a alegação de poder vir a se transformar em um instrumento oficial a serviço do Governo, e questionamentos sobre a possibilidade de que a nova empresa pudesse veicular publicidade institucional e assim concorrer com os radiodifusores comerciais pela publicidade governamental, por exemplo, foram alguns dos argumentos que fundamentaram as discussões.

A EBC foi criada a partir da fusão entre a Radiobrás, empresa de propaganda institucional do governo, que administrava a TV Nacional de Brasília, e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), gestora das Televisão Educativa do Rio de Janeiro (TVE-RJ) e da Televisão Educativa do Maranhão (TVE-MA)². Concebida para ser a cabeça do sistema público de comunicação do País e gestora de Rede Nacional de Comunicação Pública/Televisão (RNCP/TV), a EBC originalmente congregava os seguintes veículos: a TV Brasil, a TV NBR, a Agência Brasil e as emissoras de rádio MEC AM e FM do Rio de Janeiro, as Nacional AM e FM de Brasília, Nacional do Rio de Janeiro, a Nacional da Amazônia, e a Nacional do Alto Solimões.

¹ O Fórum Nacional de TVs Públicas foi criado por iniciativa do então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, e reunia integrantes do Ministério, representantes de emissoras educativas, legislativas, universitárias e comunitárias, além de entidades da sociedade civil ligadas aos movimentos pela democratização da comunicação.

² A primeira nasceu vinculada ao Ministério das Comunicações, em 1975, visava a integração nacional e o atendimento a regiões remotas e sem interesse comercial por meio da TV Nacional de Brasília e a Rádio Nacional da Amazônia, que transmitia em ondas curtas. Mais tarde, em 1979, a empresa foi incorporada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República e viria a se configurar mera porta-voz de ações de governo, até pelo menos 2003, no primeiro governo Lula, quando se identificou um movimento tentativo de alcançar algum grau de autonomia do governo. A TVE do Rio de Janeiro, também criada em 1975, nasceu ligada ao Ministério da Educação e tinha como objetivo veicular os programas educativos da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTV), mais tarde transformada em Funtevê.

É de se notar que a Lei da EBC previu uma série de mecanismos para garantir o cumprimento, pela empresa, de princípios consentâneos com os valores da comunicação pública. Entre estes, citem-se especialmente a autonomia em relação ao Governo Federal para definir a produção, a programação e a distribuição de conteúdo, e a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, mediante a criação de um Conselho Curador.

No entanto, a arquitetura institucional adotada na redação final da proposta contrariou as expectativas da comunidade envolvida em sua elaboração, e pôs sob risco de falência o projeto idealizado. Observou-se um relevante afastamento das ideias originalmente discutidas no âmbito do Fórum Nacional de TVs Públicas. Como será discutido mais adiante neste trabalho, enquanto os representantes do MinC e movimentos sociais defendiam um modelo descentralizado de emissoras públicas, agregou-se ao projeto a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM-PR), que sustentava a ideia da criação de uma estrutura centralizada a partir de Brasília, que, em última análise, servisse de canal entre o governo e a população.

O modelo jurídico-institucional adotado transformou a EBC em uma empresa estatal dependente, ligada à Secom, e que juntou, em uma mesma instituição, a comunicação pública e a comunicação estatal (ou governamental). Estas opções políticas acabaram por passar uma sinalização dúbia para a sociedade, criando uma empresa que não tem um ‘DNA’ claro, ou que tem dois ‘DNAs’ em sua missão institucional, em definição utilizada por representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), coletivo da sociedade civil que reúne entidades que defendem a democratização da comunicação.

Após o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff³, decisões tomadas pelo governo de Michel Temer⁴ tornaram o cenário ainda mais sombrio, tendo em vista a eliminação dos dois principais traços que distinguiam a EBC como gestora da comunicação pública: o Conselho

³ O processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal que acusavam a então presidente de crimes de responsabilidade fiscal. No dia 17 de abril de 2016, após seis horas de sessão, o Plenário da Câmara autorizou a abertura do processo contra Dilma por 367 votos a favor, 137 votos contra e 7 abstenções. Em 31 de agosto, o Senado Federal aprovou o impeachment, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, cassando o mandato da presidente, mas mantendo seus direitos políticos (IMPEACHMENT..., 2016).

⁴ Por meio da edição da Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017, que 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; 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”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC.

Curador, composto por representantes da sociedade civil, e o mandato fixo de quatro anos para o dirigente máximo da empresa, a partir da determinação de que o Diretor-Presidente e o Diretor-Geral passassem a ser nomeados e exonerados, a qualquer tempo, pelo Presidente da República. Não parece leviano afirmar que a realidade hoje nos impele a considerar que a EBC retrocedeu aos tempos da antiga Radiobrás, empresa de divulgação de ações de governo, à qual ironicamente sucedeu.

O governo de Jair Bolsonaro promoveu um desmonte na empresa que provocou descaracterização ainda mais profunda no caráter público da instituição. No momento em que este trabalho é escrito, militares ocupam cargos-chave dentro da empresa e a TV Brasil, que deveria ser o canal público por excelência, foi fundida com a NBR, o canal oficial de propaganda do governo. Em maio de 2020, a Presidência da República incluiu a EBC no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o programa federal de privatizações. Em junho a EBC foi transferida para o Ministério das Comunicações (MiniCom), que assumiu a área de comunicação institucional do governo, responsável também pelas verbas publicitárias e relações com a imprensa.

Tais injunções fizeram com que a empresa, criada para o fornecimento de um serviço público com ampla participação da sociedade civil, tivesse sua missão inicial desvirtuada por sucessivas e indisfarçáveis ingerências de natureza política/governamental. Este cenário traz em seu bojo a necessidade de discutirmos a confusão conceitual entre o que é *público* e *estatal* no âmbito da comunicação, o que diz respeito, em última análise, ao papel do Estado na comunicação e à apropriação da coisa pública pelo próprio Estado.

Este é o panorama que nos propomos a analisar nesta dissertação, com o objetivo de identificar as razões que impediram a consolidação, mais de dez anos após a sua criação, do projeto inicialmente previsto para a EBC como gestora de canais públicos e coordenadora da rede nacional de emissoras públicas. Conquanto com vícios e fragilidades, a EBC materializou uma conquista na luta por um ambiente mais democrático nas comunicações em nosso País e a possibilidade de consolidação dos ideais constitucionais de complementariedade, pluralidade de emissores, diversidade de conteúdos e participação social.

O foco é, portanto, o complexo processo de criação de significados envolvido na gênese, desenvolvimento e desmonte da EBC. Em outras palavras, trata-se de averiguar que fatores de natureza econômica, política, cultural e regulatória impediram a consolidação da EBC e do sistema público de comunicação no Brasil. Qualquer análise sobre a experiência da empresa

que se pretenda circunstanciada não pode prescindir, em nossa compreensão, de uma investigação compreensiva e holística de todo o processo.

Neste esforço, identificamos na linha dos Estudos Culturais a mais adequada para nosso trabalho, pois possibilita realçar toda a produção de sentido por meio de uma teoria e uma prática de análise que se desenvolvem a partir de uma concepção de cultura ligada ao cotidiano e à vida prática.

A presente pesquisa adota uma abordagem “multiperspectívica”, isto é, trata de se distanciar de um recorte específico do processo comunicativo que acabe por gerar uma compreensão limitada e reducionista da comunicação. Analisa sua problemática por meio de uma crítica diagnóstica, de um estudo cultural, multicultural e multiperspectívico, de modo a compreender “as múltiplas relações entre textos e contextos, entre cultura da mídia e história” (KELLNER, 2001, p. 153). Por isso mesmo, permite a ampliação do horizonte dos estudos de mídia, afastando-se de um olhar segmentado dos fenômenos comunicativos.

Entre os protocolos metodológicos desenvolvidos sob o aporte dos Estudos Culturais que permitem um olhar abrangente dos processos comunicativos, este estudo elegeu o Circuito da Cultura desenvolvido por Paul du Gay, Stuart Hall, Linda James, Hugh MacKay e Keith Negus (2013 [1997]). Este instrumental analítico identifica cinco processos sobre os quais uma análise deve se concentrar para examinar os sentidos atribuídos aos produtos culturais, quais sejam, *produção, regulação, representação, identidade e consumo*. São os elementos que, juntos, permitem um “estudo cultural” de um objeto em particular. O Circuito da Cultura permite, assim, uma visão de como os artefatos culturais são produzidos, como são regulados, como são representados, que identidades sociais estão associadas a ele, e como são consumidos. Do ponto de vista analítico, esses processos são seções distintas, mas “no mundo real eles se sobrepõem e se entrelaçam continuamente de formas complexas e circunstanciais” (DU GAY et al., 2013 [1997], p. XXX, tradução nossa). Assim, por se tratar de um circuito, esta ferramenta não privilegia qualquer desses eixos, considerando-os articulados e inseparáveis.

Admitida a natureza cultural da EBC, instituição que pode ser entendida como patrimônio simbólico cultural do País, e a partir, portanto, da verificação dessas diferentes interfaces e interações no âmbito da empresa, esta pesquisa apresenta um circuito da cultura próprio, adequado ao objeto de estudo. A análise cultural da EBC busca entender, portanto, as distintas práticas e dinâmicas que influenciaram no projeto, na gestão e no funcionamento da empresa.

Saliente-se que, em diálogo com a Banca de Qualificação, ante a dimensão que significaria, nos limites de uma dissertação, a utilização dos cinco eixos como categorias analíticas para a aproximação ao nosso objeto empírico, em benefício do aprofundamento da análise o percurso metodológico escolhido está ancorado nos conceitos de *produção, regulação e identidade*.

Diga-se que esta opção também está amparada no entendimento defendido por Escosteguy (2009) e Johnson (2004) de que não é necessário que todo projeto de pesquisa investigue cada momento do circuito. “Isso não é possível em toda pesquisa e nem todos os questionamentos propostos exigem isso, mas uma *consciência teórica* dos demais momentos e métodos deveria configurar o desenho da pesquisa e a apresentação das evidências – sempre.” (JOHNSON, 2004, p. 42).

Assim, o Circuito que este trabalho percorre está desta forma organizado:

(1) o contexto político em que se deu a criação da EBC para identificar as estruturas de poder envolvidas na sua *produção*; (2) a estrutura normativa da EBC, de modo a verificar a natureza de sua *regulação*; e (3) suas práticas organizacionais, de modo a verificar o grau de autonomia da empresa em relação aos governos, para determinar a *identidade institucional* da empresa.

1.2 Estado da arte

O levantamento para apurar o estado da arte da temática objeto da presente pesquisa teve como recorte a identificação de dissertações e teses em português. As palavras-chave que foram usadas como ponto de partida deste esforço foram “Empresa Brasil de Comunicação”, “EBC”, “TV Brasil”, “radiodifusão pública”, e “art. 223 da Constituição Federal”. Não se trata aqui de elencar a totalidade dos trabalhos constantes dos bancos de pesquisa sobre o tema, mas de apontar investigações que sejam representativas de determinadas linhas de estudo.

A partir da análise do material selecionado, identificamos, em primeiro lugar, pesquisas que se dedicam à discussão em torno do princípio da complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão, previsto no art. 223 da Constituição Brasileira de 1988, a demora de mais de 20 anos para a sua regulamentação e a crônica falta de compreensão sobre o seu significado.

Nesta linha, citamos, especialmente, a pesquisa *Ambiguidade no princípio da complementariedade entre os sistemas de radiodifusão na CF: inoperância regulatória, crise*

do Estado e domínio privado de Mariana Martins de Carvalho (2009) – Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Pernambuco –, que examina possíveis problemas conceituais presentes no conceito da complementariedade dos sistemas de radiodifusão e explora possibilidades de reparação dos conceitos em vista da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A partir da análise comparativa da regulamentação das áreas da saúde e educação, apresenta possibilidades de políticas públicas para o setor.

De outra parte, identificamos trabalhos a respeito do modelo de radiodifusão em vigor no País, predominantemente comercial com participação marginal de emissoras educativas ligadas aos governos estaduais, e apenas recentemente, com um sistema público, a partir da criação da EBC. As abordagens, não raro, incluem a discussão sobre a prática do patrimonialismo por parte dos governantes brasileiros, a distribuição, pelo Executivo, de concessões para políticos que atendam seus interesses, ou seja, a relação simbiótica entre radiodifusores privados e os governos de plantão, tendo como pano de fundo a criação da EBC.

Entre estes, destacamos:

(1) *TV Pública no Brasil – a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira* de Jonas Chagas Lúcio Valente (2009). A Dissertação de Mestrado – apresentada à Universidade de Brasília – investiga a criação da EBC e da TV Brasil como a retomada de um projeto de TV Pública no País que responde à tendência de operação de um aparato centralizado experimentado anteriormente na figura da Radiobrás e absorve a lógica de rede patrocinada tendo como vértice a TVE do Rio de Janeiro;

(2) *Sistema Deliberativo e Tensões entre Interesses Públicos e Privados: A Criação da Empresa Brasil De Comunicação em Debate no Congresso e na Imprensa* de Edna Miola (2012). A Tese de Doutorado – apresentada à Universidade de Minas Gerais – investiga o processo de debate público em torno da criação do primeiro sistema nacional de radiodifusão pública, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), nos *mass media* e no Parlamento;

(3) *Uma história da TV Pública Brasileira* de Angela Maria Carrato Diniz (2013). A Tese de Doutorado – apresentada à Universidade de Brasília – tem como objetivo contar a trajetória das emissoras não comerciais no Brasil partindo dos primórdios da televisão até a criação da EBC e da TV Brasil, em 2007.

Outra aproximação ao tema de nosso objeto empírico reúne trabalhos que analisam programas ou veículos específicos da TV Brasil, principalmente com o objetivo de verificar o cumprimento dos princípios da radiodifusão pública. Entre estes assinalamos:

- (1) *Jornalismo Público: um olhar sobre o Repórter Brasil* de Bruno Sodré de Moraes (2011) – Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília –, que faz uma análise de discurso do telejornal noturno da TV Brasil;
- (2) *“Para todos” – Revista Cultural da TV Brasil: Cultura Popular e Televisão Pública* de Márcia Dutra (2014) – Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Cásper Líbero –, que a partir da análise do programa analisa questões quanto ao estatuto, perspectivas e limites da televisão pública no Brasil;
- (3) *“Voz do Brasil”: proposta de jornalismo de interesse do cidadão que virou peça de relações públicas do governo* de Renato Delmanto Barros (2015)– Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Cásper Líbero –, que procura identificar elementos que indicassem que o conteúdo veiculado na Voz do Brasil apresenta características de peça de comunicação institucional do governo e não de compromisso com os interesses do cidadão.

Mais um recorte identificado nos trabalhos diz respeito às abordagens sobre a “rede pública de televisão”, projeto a cargo da EBC que nunca logrou se estabelecer nos termos previstos. Citamos especialmente:

- (1) *Do Projeto À Práxis: A construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil* de Ivonete da Silva Lopes (2014) – Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal Fluminense –, que aponta a vulnerabilidade da rede pública de televisão no Brasil, sobretudo em relação à restrição da cobertura geográfica e à pouca inserção de programação local;
- (2) *TV Brasil e a Rede Pública de Televisão: uma trajetória de dependência*, Dissertação de Mestrado de Soane Costa Guerreiro (2016) – Universidade de Brasília –, que investiga o desenvolvimento da Rede Pública de Televisão-RPTV, com base no posicionamento das televisões parceiras que possuem assento no Comitê de Rede da EBC.

E, por fim, trazemos as pesquisas que focam no Conselho Curador da EBC.

- (1) *A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e o desafio da participação social: estudo sobre o Conselho Curador (2007-2011)* de Jorge José Pereira Filho (2015). A Dissertação de Mestrado – apresentada à Universidade de São Paulo – analisa a

participação da sociedade civil na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), mais especificamente no Conselho Curador, tendo como recorte as dinâmicas internas do Colegiado no período 2007-2011;

(2) *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na TV Pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil* de Allana Meirelles Vieira (2016)– Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Juiz de Fora –, que analisa a participação dos movimentos sociais no telejornalismo da TV Pública brasileira, a TV Brasil, a fim de pensar a autonomia relativa dessa emissora e as possibilidades de disputa por hegemonia por meio dela e em seu interior;

(3) *Comunicação pública e participação: vida e morte do Conselho Curador da EBC* de Guilherme Gonçalves Strozi (2019). A Dissertação de Mestrado – apresentada à Universidade de Brasília – investiga a relação política do colegiado junto à Direção da EBC e ao governo federal desde sua criação em 2007 até sua extinção em 2016 e aponta para as dificuldades para amadurecer sua rotina operacional e seus limites de atuação enquanto órgão de representação da sociedade em tema de pouco pertencimento junto à sociedade brasileira.

Do ponto de vista dos suportes teóricos utilizados nas pesquisas, com base no entendimento de que os meios de comunicação têm participação fundamental nas relações econômicas e de poder da sociedade contemporânea, há uma predominância das abordagens baseadas na linha de pesquisa conhecida como “economia política da comunicação”, especialmente pela reflexão em torno do “espaço público”.

Não identificamos até o momento em que escrevemos esta dissertação qualquer trabalho, considerando o recorte escolhido, que tenha como aporte teórico-metodológico os Estudos Culturais e que utilize o circuito da cultura como instrumental analítico. Esta constatação aponta para a originalidade do trabalho desenvolvido neste particular.

No que concerne às metodologias dos trabalhos identificados, foi possível constatar um somatório de técnicas e métodos utilizados. A maior parte dos trabalhos seguiu abordagens que podem ser resumidas como se segue:

(1) *histórica*, apresentação de um panorama sobre a evolução da comunicação pública no Brasil e do processo que deu origem à criação da EBC.

(2) *comparativa*, estudo comparado com base na verificação de experiências análogas existentes em outros países, especialmente da Europa, Estados Unidos, e países latino-americanos.

(3) *dogmática*, análise da legislação e da doutrina brasileiras e estrangeiras sobre o tema a fim de outorgar substância à análise e à construção da dissertação, além da análise qualitativa de documentos infra legais sobre a temática da pesquisa;

(4) *entrevistas*, com atores relevantes no contexto da EBC.

1.3 Uma Biografia Cultural

Esta pesquisa está desenvolvida segundo o pressuposto de que a EBC é uma das construções culturais mais relevantes das últimas décadas em nosso País. Decorre tal afirmação do reconhecimento de que são os meios de comunicação que, contemporaneamente, atribuem significado à realidade e, no limite, conformam nossas identidades. Ou seja, a circulação dos bens simbólicos pelos meios de comunicação nos remete à noção de cultura e à identificação de um conjunto de bens culturais por eles produzidos. Referindo-se à televisão, Martín Barbero, expoente latino-americano dos Estudos Culturais, afirma que “gostemos ou não, para o bem ou para o mal, é a própria noção de cultura, sua significação social, o que está sendo transformado pelo que ela produz” (2015 [1987], p. 300).

De fato, na sociedade contemporânea nos relacionamos duplamente com o mundo: pela experiência direta dos acontecimentos no cotidiano vivido, e, simultaneamente, pela sua representação que se abre a partir das atrações da cultura de massa. Esta transporta as pessoas para além do horizonte cotidiano, produzindo experiências substitutas de fatos não vivenciados diretamente e construindo representações tanto sobre sua experiência direta como sobre temas distantes do dia a dia dos membros da audiência (MORIN, 1975).

Neste processo, os modos de exposição de determinados assuntos feitos pelos meios de comunicação podem apresentar vieses como a ênfase em certos elementos narrativos ou a subtração de outros. No jornalismo, por exemplo, o enquadramento das notícias, ao apresentar e reforçar palavras e imagens que transmitem algumas ideias específicas, mas não outras, torna algumas ideias mais salientes no texto, outras menos e outras inteiramente invisíveis (ENTMAN, 1991). Assim, informações podem ser destacadas, omitidas ou suavizadas, de modo a produzirem representações diferentes de uma mesma situação, resultado de narrativas elaboradas a partir de perspectivas moldadas por mecanismos de coerção internos existentes nas redações jornalísticas e pressões comerciais externas.

No Brasil, o espectro da radiodifusão é dominado pelo privado, sem pluralidade de interlocutores e sem a circulação de múltiplos interesses, o que compromete a oferta de pontos

de vista alternativos. Um *status quo* que obstrui a possibilidade do atingimento das condições indispensáveis para a realização da democratização das comunicações. Em outras palavras, nossa realidade comunicacional não assegura nem o que podemos denominar de diversidade interna (fornecimento de uma programação variada), nem a diversidade externa (escolha entre uma pluralidade de canais) (COLLINS, 1994).

E aqui reside o fundamento a justificar a existência da comunicação pública: o de abrir o espectro de radiodifusão brasileiro para a manifestação de múltiplas identidades, em um movimento que pode ser chamado de um “florescimento de várias telas”. O modelo institucional da radiodifusão pública possibilita, em todo o mundo, a geração de programação não pautada pela necessidade do faturamento e das ingerências políticas. Essa é a promessa que o sistema de comunicação encabeçado pela EBC se propôs a cumprir.

Como gestora de uma estrutura multifacetada de veículos de comunicação, a EBC veio preencher uma lacuna histórica que impôs consequências perversas para o desequilíbrio de nosso ambiente comunicacional: a falta de canais que pudessem acomodar a diversidade de experiências sociais e pontos de vista existentes na sociedade brasileira, na maioria das vezes sub-representados ou mesmo não representados no conteúdo dos meios de comunicação. Neste sentido, a concepção do modelo que prevê a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão teve como objetivo estabelecer funções complementares e equilíbrio entre as estruturas de comunicação social, no esforço de corrigir distorções e assentar o princípio do pluralismo no campo da comunicação social em nosso País.

No entanto, as fragilidades de natureza estrutural e política que cercaram a criação e o desenvolvimento da EBC acabaram por não permitir a consolidação da EBC como instituição socialmente relevante. Para relatar e analisar esses impedimentos apresentamos uma biografia da instituição, ou seja, contamos sua trajetória a partir da observação e do confronto entre duas esferas específicas da instituição - a pública e a privada. A proposta da pesquisa não é realizar uma “grande história” da EBC, mas trazer a visão de dentro, do cotidiano, dos conflitos, dos vícios e virtudes, da construção inconclusa desta instituição de comunicação pública.

Neste esforço, buscamos, de início, inspiração em Stuart Hall (2006), que será presença constante neste trabalho. À semelhança do alerta feito pelo pensador jamaico/britânico, em *Identidade Cultural e Diáspora*, penso importante registrar que “o eu que aqui escreve tem também de ser pensado como um ‘enunciado’. Todos nós escrevemos e falamos desde um lugar e um tempo particulares, desde uma história e uma cultura que nos são específicas. O que dizemos, está sempre em contexto, posicionado” (HALL, 2006, p. 68). Motivou a realização

do presente trabalho uma vida dedicada ao estudo da comunicação pública. Para melhor compreensão desta afirmação, um pouco de relato biográfico profissional. Embora as trajetórias profissionais sejam sempre bem menos planejadas do que se possa pretender, nesta caminhada não há como deixar de identificar uma sucessão significativa de eventos que, em última análise, estão umbilicalmente ligados à própria história da comunicação pública no País.

Este elo se inicia por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (1987/88), quando a pesquisadora, funcionária efetiva do Senado Federal, participa da equipe da Comissão de Sistematização que elaborou a redação final do texto Constitucional que previu a criação do sistema público de radiodifusão. Passados dez anos, a pesquisadora conclui o Mestrado em *Media and Communications* realizado na *London School of Economics*, da Inglaterra, e tem o trabalho *Public Service Broadcasting in Brazil: Latecomer or Innovator* aprovado com a obtenção do título de *Master of Science* daquela instituição⁵. A pesquisa teve como objetivo discutir a importância de um sistema público de comunicação como fator de equilíbrio para o cenário comunicacional brasileiro, amplamente dominado pela comunicação comercial. Note-se que a EBC ainda não havia sido criada.

Já em 2008, a pesquisadora é designada responsável pela elaboração do parecer final ao projeto de lei que criou a EBC, assessorando o Relator, Senador Renato Casagrande, do Partido Socialismo e Liberdade (PSB) do Espírito Santo. Em agosto do mesmo ano, é nomeada representante do Senado Federal junto ao Conselho Curador da EBC para mandato de quatro anos. Em 2012, é reconduzida ao cargo por igual período, e eleita Presidente do Colegiado por dois anos. Em 2014, é reeleita à Presidência do Conselho por mais dois anos. Deixa o Colegiado em junho de 2016, em vista do término de seu mandato como Conselheira, após oito anos de participação junto ao Colegiado, quatro destes como Presidente.

Uma reflexão sobre a condição de pesquisadora-*insider* ou pesquisadora-participante se faz necessária. Como problematizar “as possíveis vantagens e armadilhas teóricas e metodológicas desta posição inicial de proximidade subjetiva com a cultura e os indivíduos sob o escrutínio acadêmico?” (FREIRE FILHO, 2007, p. 91). Ou, de outra forma, como manter o distanciamento científico em uma situação caracterizada por um grau significativo de proximidade entre o pesquisador e do pesquisado? Hodkinson (2005) conceitua o pesquisador-*insider* como aquele que pesquisa a própria prática. E alerta para o fato de que ao mesmo tempo

⁵ O diploma não foi encaminhado para revalidação no Brasil junto ao MEC, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

em que tem a vantagem de conhecer o objeto *a priori*, o pesquisador não pode ser acrítico ou privilegiar posicionamentos e argumentos preexistentes.

Para escapar de tal armadilha, o percurso deste trabalho procurou seguir como exercício acadêmico as três fases propostas por Silva (2009) para o desenvolvimento de uma investigação científica: o “estranhamento”, procedimento antropológico de saída de si por meio do qual o pesquisador tenta abstrair os seus valores, trocar de “lente” ou simplesmente colocar de lado os seus pré-conceitos; o “entranhamento”, procedimento compreensivo e fenomenológico de empatia por meio do qual o pesquisador mergulha no universo do outro, tentando, na medida do possível, colocar-se no lugar desse outro para sentir aquilo que lhe escapa, e, por fim, a fase do “desentranhamento”, procedimento por meio do qual o pesquisador sai do outro, volta a si, retoma os seus valores, afetado pelo objeto, e numa abordagem dialógica busca narrar o vivido como cronista do eu/outro (SILVA, 2009). É neste esforço que desenvolvemos a biografia da EBC.

Segundo o antropólogo Kopytoff (2008), os objetos, como seus criadores, têm “vidas” ou “carreiras” que podem ser descritas em “biografias”. Assim, a biografia das “coisas” ou de bens culturais não se diferencia muito da biografia das pessoas. Mas o autor ressalta que cada biografia é feita a partir de alguma concepção prévia sobre o que deve ser focalizado e o que faz uma biografia ser cultural não é o assunto tratado, mas como e de que perspectiva ela aborda o assunto. Além disso, explica por exemplo, que uma biografia econômica culturalmente informada de um objeto o “encarará como uma entidade culturalmente construída, dotada de significados culturalmente específicos e classificada e reclassificada em categorias culturalmente constituídas” (KOPYTOFF, 2008, p. 4).

Destaque-se que uma biografia cultural engendrada no âmbito dos Estudos Culturais pode ser encontrada no ensaio *A Cultura é Ordinária*, escrito por Raymond Williams em 1958. Mediante o relato de sua própria história de vida, da história de sua família, o autor narra a trajetória cultural, o processo de mudanças nos costumes e modos de vida ocorrido no País de Gales, seu local de nascimento, e na Inglaterra, em função especialmente do desenvolvimento industrial verificado à época.

Escrevendo em primeira pessoa, Williams abre o ensaio biográfico com a descrição de uma corriqueira viagem de ônibus, a visita a uma catedral, a uma biblioteca, as paisagens urbana e rural vistas da janela.

Nasci e fui criado no meio desse trajeto do ônibus. Não muito longe, meu avô [...] trabalhava no campo até ser expulso da casa em que morava e, com mais de cinquenta anos, virou um trabalhador das estradas de rodagem. Seus filhos, com treze ou quatorze anos, iam ser roceiros nas fazendas e suas filhas, empregadas domésticas. Meu Pai, o terceiro filho, deixou a fazenda com quinze anos e foi trabalhar como carregador na estação ferroviária e, depois, como sinaleiro (WILLIAMS, 1958, p. 1).

Crescer naquele lugar era, para Williams, observar a configuração de uma cultura e seus modos de transformação. “Crescer naquela família era constatar a formação de modos de pensar: o aprendizado de novas habilidades, as mudanças de relacionamento, o surgimento de linguagens e ideias diferentes” (WILLIAMS, 1958, p. 1). Pertencente à primeira geração emergente das classes operárias que ascendeu ao ambiente acadêmico, da escolinha da vila para a Universidade de Cambridge, o autor descreve, por meio de sua experiência individual, um movimento histórico mais amplo.

Do ponto de vista das concepções teóricas acerca dos fenômenos sociais notava-se uma ruptura com as tradições de pensamento. No âmbito da cultura, abandonava-se a compreensão elitista a respeito da arte e literatura, do saber acadêmico e passava-se a contemplar também o gosto das multidões. A expressão “a cultura é ordinária” marca a forma de Williams conceber a cultura como uma prática social vivida entre pessoas em situações específicas e, portanto, com significados específicos que variam em diferentes e determinadas situações sócio-históricas (Cevasco, 2001).

Na verdade, a viagem de ônibus e a descrição da trajetória da família fornece o pano de fundo para uma reflexão em torno do significado de cultura, contra a ideia de uma cultura unívoca. Na visão de Cevasco (2001),

a prosaica viagem de ônibus se revela uma construção teórica de um conceito de cultura que permite compreender não apenas os monumentos e artes, mas também que é nosso próprio modo de vida que nos possibilita entendê-los. [...] a definição mais prosaica de cultura como modo de vida e a mais elevada, de cultura como os produtos artísticos, não representam alternativas excludentes: o valor de uma obra de arte individual reside na integração particular da experiência que sua forma plasma (CEVASCO, 2001, p. 48).

Na linha do caminho adotado por Williams em seu ensaio, desenvolvemos nesta pesquisa uma biografia cultural da EBC. Cultural porque percorre dimensões sociais, econômicas, políticas e históricas nas quais o objeto de pesquisa se insere, e porque se preocupa em examinar como este bem foi construído culturalmente e dotado de específicos significados. Trata-se, então, de traçar o seu perfil entre seus contemporâneos e situá-la no horizonte cultural de sua época.

Temos convicção que para além de seu papel no equilíbrio do espaço comunicacional, a EBC tem lugar no patrimônio simbólico cultural do País. A televisão precisa ser entendida como fenômeno cultural, ela transmite conteúdos culturais e é, ela própria um objeto cultural. Interage com o simbólico dos brasileiros e repercute na sua formação. Como disse certa vez o então Ministro da Cultura Gilberto Gil,

a televisão se tornou universal em cada canto do País antes mesmo da universalização do ensino e da leitura e do acesso a outros repertórios culturais. O Brasil foi alfabetizado na leitura audiovisual antes da completa alfabetização escrita de todos os brasileiros - um cenário que só aumenta o desafio de tornar efetivamente a televisão um lugar de realização da cidadania (GIL, 2007, s/p)⁶.

A “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Diversidade Cultural”,⁷ da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2007), incentiva os países a fortalecerem e incentivarem suas diversidades culturais e seu patrimônio simbólico. Conforme a linha que fundamenta este trabalho, uma televisão pública robusta é um instrumento decisivo nesta tarefa de representar de fato a diversidade cultural brasileira.

1.4 Estrutura da dissertação

No tratamento da matéria, a pesquisa se divide em quatro capítulos, além das considerações finais e referências.

No Capítulo 1, de introdução, está apresentada a delimitação e problematização do objeto empírico, bem como uma palavra sobre o formato de biografia cultural dada à pesquisa. Segue um Estado da Arte sobre estudos em português a respeito da EBC, com base em pesquisas realizadas nos buscadores Google Acadêmico, bancos de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (IBCT), Bases de Dados da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom/Portcom) e da Associação Nacional dos

⁶ Discurso do então Ministro Gilberto Gil por ocasião do lançamento do Caderno de Debates Volume 2 – abril 2007. Mimeo.

⁷ Disponível em: <<http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), além do portal do Mestrado da Faculdade Cásper Líbero.

O Capítulo 2 está dedicado a apresentar e discutir o referencial teórico que embasará o trabalho, e está assim subdividido: (1) Em *Estudos Culturais e Meios de Comunicação*, situa historicamente a tradição dos Estudos Culturais a partir de sua institucionalização em Birmingham e, em vista da amplitude do fenômeno, adota um recorte que recupera autores e formulações teóricas e conceituais relacionados ao objeto da presente pesquisa, quais sejam aqueles que tenham foco na contribuição do campo para o estudo dos meios de comunicação e sociedade; (2) *Sistemas de Comunicação e Democracia* apresenta uma discussão sobre os sistemas de comunicação a partir de Raymond Williams em *Communications* (1974 [1962]) e, identifica na atualidade como modelos-tipo de comunicação, o modelo europeu baseado na noção de serviço público e o americano, na noção de interesse público. Segue-se uma análise da relação de cada modelo com a democracia, e (3) *Deliberação Mediada: O Papel do Sistema Público de Comunicação* examina as características do Sistema Público de Comunicação e sua contribuição como influência positiva sobre o sistema de comunicação, preenchendo lacunas, estabelecendo padrões e gerando pressões por qualidade. Em outras palavras, como garantidor do pluralismo e a diversidade na mídia, próprios de um regime democrático.

O Capítulo 3 apresenta e discute a metodologia utilizada na pesquisa. Em primeiro lugar está descrita a análise cultural como método de compreensão dos processos de circulação dos produtos materiais e simbólicos nas culturas contemporâneas, com base nas proposições de Raymond Williams (1965 [1961]). Em seguida, são apresentados e discutidos criticamente os principais fundamentos do protocolo Circuito da Cultura proposto por Paul du Gay et. al. (2013 [1997]), e identificadas as questões que serão abordadas na análise da EBC.

A análise cultural da EBC é desenvolvida no Capítulo 4, subdividido em três seções que correspondem aos eixos previstos no método Circuito da Cultura, como dele se apropria esta dissertação.

A análise da *produção*, que trata do contexto de criação da EBC, engloba o exame do cenário comunicacional brasileiro e os interesses em jogo na radiodifusão; o Estado Proprietário e as experiências “públicas” no Brasil, além do Fórum Nacional de Televisão Pública e a decisão de criar a empresa.

No eixo da *regulação* examinamos a estrutura normativa da EBC, com ênfase nas disputas e controvérsias na definição do modelo de comunicação pública, os vícios e virtudes

do modelo institucional adotado e as consequências das ações tomadas pelos governos Temer e Bolsonaro para o futuro da empresa e da comunicação pública.

No eixo *identidade institucional*, intitulado “por uma cultura de serviço público”, examinamos o equilíbrio e a independência do jornalismo da EBC, o caso dos programas religiosos, herança estatal ainda no ar na TV Brasil, e, por fim, discutimos a natureza efetiva da EBC, se estatal com caráter público ou estatal com caráter governamental.

Excertos de reuniões do Conselho Curador e de audiências públicas do Congresso Nacional servirão de suporte aos argumentos esposados ao longo do texto.

Por último, o trabalho apresenta suas considerações finais e referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estudos Culturais e Meios de Comunicação

As peculiaridades do contexto histórico britânico do Pós-Guerra entre a segunda metade dos anos 1950 e início dos anos 1960 tiveram influência fundamental para a conformação do movimento que viria a constituir os Estudos Culturais. A crítica ao capitalismo, os esforços pelo enriquecimento da vida social e cultural das classes operárias, além de outras causas associadas à Nova Esquerda, formaram o caldo de cultura para o desenvolvimento do projeto político-intelectual.

Stuart Hall, que viria a se tornar um dos expoentes deste campo de estudos, em ensaio sobre o legado dos Estudos Culturais, publicado em 2003, dizia que “os movimentos provocam momentos teóricos. E as conjunturas históricas insistem nas teorias: são momentos reais na evolução da teoria” (HALL, 2003c, p. 210). E foi em um momento de “rupturas significativas” que emergiram os Estudos Culturais.

“Rupturas” de duas naturezas podem ser apontadas como forças indutivas à emergência desse campo de estudos. Em primeiro lugar, a rejeição a uma compreensão elitista da cultura, à noção de alta cultura, à noção de cultura ligada à conhecimento, à erudição, concepções especialmente ligadas à Mathew Arnold e à Frank Leavis (CEVASCO, 2001).

“Rompimento” de outra índole comporia o acervo reflexivo da primeira geração dos teóricos dos Estudos Culturais: a crítica ao marxismo clássico. Destacados ativistas do movimento político e intelectual *New Left*, surgido nos anos 1950, os principais investigadores desta vertente de estudos sempre encararam “o marxismo como um problema, como uma dificuldade, como um perigo, não como uma solução” (HALL, 2003c, p. 202). Além da decisão de romper com o direcionamento político definido pelo Partido Comunista em Moscou, após a apresentação do relatório Krushev sobre os crimes da era Stalin e a invasão da Hungria pelas tropas soviéticas em 1956, a crítica se voltou contra o reducionismo e o economicismo da perspectiva clássica do marxismo ao pensar as relações entre sociedade, economia e cultura unicamente a partir do modelo de infraestrutura e superestrutura (GOMES, 2004).

Hall (2003c) explica que:

Os *cultural studies* e o marxismo nunca se encaixaram na perfeição em momento algum. Desde o início (...), já pairava no ar a sempre pertinente questão das grandes insuficiências, teóricas e políticas, dos silêncios

retumbantes, das grandes evasões do marxismo – as coisas de que Marx não falava nem parecia compreender, mas que eram o nosso objeto privilegiado de estudo: cultura, ideologia, o simbólico (HALL, 2003c, p. 203).

Três pesquisadores reunidos, a partir de 1964, no *Centre for Contemporary Cultural Studies* (CCCS), ligado à Universidade de Birmingham, são identificados como precursores deste novo movimento intelectual: Richard Hoggart (1918-2014), Raymond Williams (1921-1988) e Edward Palmer Thompson (1924-1993). Embora tenha se vinculado ao grupo mais tarde, ao assumir a direção do CCCS, em 1968, a fundamental participação intelectual de Stuart Hall (1932-2014) na formulação e desenvolvimento dos Estudos Culturais britânicos tem que ser destacada.

O traço que unificava o trabalho destes pesquisadores era uma renovada concepção de cultura, uma transformação radical do conceito. Raymond Williams traz este novo posicionamento teórico-político em *Cultura e sociedade* e especialmente no ensaio *Culture is ordinary*, ambas de 1958. A expressão “a cultura é ordinária” marca a sua forma de conceber a cultura como uma prática social vivida entre pessoas em situações específicas e, portanto, com significados específicos que variam em diferentes e determinadas situações sócio-históricas (CEVASCO, 2001). Nesta “virada cultural”, portanto, a cultura não poderia mais ser estudada como uma variável sem importância ou secundária, mas de acordo com “a ideia de que a cultura não está acima nem da economia nem da política, mas permeia tudo” (ESCOSTEGUY, 2009, p. 8).

Antes de apresentar os trabalhos destes pesquisadores ligados ao Centro dentro do recorte proposto para esta pesquisa, qual seja, suas conexões com o estudo dos meios de comunicação, é importante mencionar que, de acordo com Hall (2003b), a metáfora que mais se aproximou daquilo que se procurava fazer no CCCS nos anos 1970 foi o conceito de “intelectual orgânico”, trazido pelo filósofo italiano Antônio Gramsci. O papel desempenhado pelos intelectuais no processo social constituiu uma das questões importantes no seu pensamento, que apontava a existência de intelectuais orgânicos e de intelectuais tradicionais.

Na visão de Lahuerta (1998), Gramsci considerava que:

os intelectuais tradicionais são aqueles cuja identidade é construída como se fossem seres destacados do mundo material, definindo-se enquanto tais essencialmente pela sua relação com a história da cultura e não pelas exigências da produção econômica ou do universo político. Já os intelectuais orgânicos seriam aqueles que se movimentam no mundo e definem sua identidade segundo as exigências que vêm da organização da produção, da política, da vida material, enfim (LAHUERTA, 1998, p. 154-155).

Embora, segundo Sovik (2003), Hall tenha afirmado que o Centro não chegou a produzir um “intelectual orgânico”, não se pode deixar de reconhecer que a prática dos pesquisadores em muito os aproximava da definição de “intelectuais orgânicos”, na concepção gramsciana do termo. Note-se o profundo envolvimento político dos pioneiros, todos oriundos das classes operárias, com a sociedade de seu tempo e, além disso, sua atuação como professores na *Workers’ Educational Association (WEA)*, um projeto que visava à educação de trabalhadores que regressavam da Segunda Guerra Mundial para auxiliá-los em sua (re)integração social.

Parte importante da atuação institucional do *New Left*, movimento político ao qual os pesquisadores estavam vinculados, o projeto de educação de adultos representava uma forma de atividade social e cultural que lhes possibilitava reunir o que, em suas vidas pessoais, “tinha sido apartado: o valor de um conhecimento mais avançado e a privação contínua desse benefício em sua classe de origem ou afiliação” (CEVASCO, 2001, p. 123).

Outra contribuição de Gramsci que teve forte influência para os trabalhos desenvolvidos no campo foi o conceito de hegemonia. Segundo Williams (1979),

a definição tradicional de “hegemonia” é poder ou domínio político, especialmente nas relações entre Estados. O marxismo ampliou essa definição para as relações entre as classes sociais, especialmente a definições de uma classe dominante. “Hegemonia” adquiriu então outra significação na obra de Antonio Gramsci, [...]. Gramsci estabeleceu uma distinção entre domínio e “hegemonia”. O “domínio” é expresso em formas diretamente políticas e em tempos de crise, pela coação direta ou efetiva. Mas a situação mais normal é uma complexa combinação de forças políticas, sociais e culturais, e a “hegemonia”, de acordo com diferentes interpretações, é isso, ou as forças sociais e culturais ativas que são seus elementos necessários. [...] Decisivo não é apenas o sistema consciente de ideias e crenças, mas todo o processo social vivido, organizado praticamente por significados e valores específicos e dominantes (WILLIAMS, 1979 [1977], p. 111-112).

Inicialmente teorizado para designar a dominação ideológica de uma classe social sobre outra, o conceito sofre uma releitura e a cultura popular passa a ser considerada como um local de resistência e conflito potencial, de reapropriação do conteúdo dos produtos culturais. O aporte de Gramsci tornou possível, portanto, inverter o sentido da noção de comunicação como processo de dominação. Os meios de comunicação passaram a não serem mais vistos como instrumentos de manipulação da massa pela classe dominante, mas como instrumentos de reprodução cultural. A hegemonia, assim, “admite tanto a reprodução do sistema de dominação quanto à resistência a esse mesmo sistema” (ESCOSTEGUY, 2001, p. 99). Na visão da autora,

a incorporação do conceito de hegemonia passa a significar o reconhecimento da noção da atividade ou da “agência humana”, a produção ativa da cultura, em vez de seu consumo passivo.

É através dos trabalhos pioneiros de Hoggart, *The Uses of Literacy* (1957), de Williams, *Culture and Society* (1958), e de Thompson, *The Making of the English Working-Class* (1963), que a cultura e as práticas populares tornam-se objeto de investigação. O primeiro trabalho é em parte autobiográfico e em parte história cultural do meio do século XX, trazendo os hábitos de leitura e outros costumes e modos de vida de pessoas comuns. O segundo faz um histórico do conceito de cultura, e traz a noção de que a “cultura comum ou ordinária” pode ser vista como um modo de vida em condições de igualdade de existência com o mundo das artes, literatura e música. E o terceiro analisa o surgimento da classe operária inglesa do final do século XVIII e início de XIX (ESCOSTEGUY, 2017, p.152).

O trabalho de Hoggart de análise de revistas populares e sua fruição por classes operárias é identificado como um marco do início da atenção dos pesquisadores britânicos aos meios de comunicação, ou uma mudança de perspectiva acerca da relação entre a esfera da produção da cultura de massa e a esfera da recepção (COIRO-MORAES, 2016, p. 33-34). Escosteguy (1998) avalia que este trabalho inaugura o olhar de que no âmbito popular não existe apenas submissão, mas também resistência, o que, mais tarde, será recuperado pelos estudos de audiência dos meios massivos.

Mas o envolvimento do pesquisador com os meios de comunicação se intensificaria com sua participação direta no *Pilkington Committee* (1962), investigação independente sobre o sistema de radiodifusão britânico para examinar o duopólio entre a BBC e a ITV, entre o serviço público e o serviço comercial de televisão.⁸

A pressão pelo fim do monopólio da BBC, mantido desde 1936, se iniciou já ao término da Segunda Guerra Mundial. Enquanto o serviço de rádio havia desempenhado reconhecido papel estratégico durante o conflito, a televisão começou a receber críticas sob o argumento de que a programação da emissora impunha padrões culturais padronizados a todos os países do Reino Unido, o que demandava maior diversidade a partir da abertura da radiodifusão para o mercado. Após forte *lobby* da indústria eletrônica foi criada, em 1954, a *Independent Television Network (ITV)*, inaugurando a competição regulada no ambiente de comunicação britânico.

No entanto, não tardou para que a qualidade da programação da televisão independente começasse a ser questionada. Em 1960, o governo conservador de Harold Macmillan (1957-

⁸ Hoggart também teria participação direta no *Peacock Committee* (1985-1986), instalado durante o governo Thatcher para investigar alternativas de financiamento da BBC. A participação do pesquisador nesta comissão é examinada na seção 2.3 desta dissertação.

1963) constituiu uma comissão de investigação para analisar o futuro dos serviços de radiodifusão no Reino Unido, tendo em vista, por um lado, as críticas ao comercialismo da programação e, por outro, o iminente término da licença de funcionamento da ITV que havia sido concedida em caráter experimental por dez anos. Além disso, a *Charter* da BBC venceria em 1964 e a Comissão deveria decidir se um terceiro canal de televisão seria alocado à ITV ou à BBC (PETLEY, 2015).

Presidida pelo industrial Sir Harry Pilkington, a Comissão teve a participação destacada de Richard Hoggart. O relatório final da Comissão, publicado em 1962, continha críticas contundentes ao baixo padrão da programação das emissoras da ITV, especialmente por estar baseada em um mínimo denominador comum, na busca pela lucratividade, e se dirigir a um público indeterminado, segundo a noção de ser "o que o público deseja". De acordo com o documento, o público não deveria ser considerado uma massa amorfa e uniforme e, portanto, seria necessário que o serviço de radiodifusão atendesse a todos os interesses e respeitasse os valores e padrões "morais" da sociedade.

O relatório foi considerado paternalista e moralista por procurar estabelecer parâmetros para o que seria uma programação de qualidade e, portanto, determinar o que "seria bom para o público". O próprio Hoggart foi duramente criticado por sua posição crítica à televisão comercial, o que feria os interesses de empresas jornalísticas acionistas da ITV (PETLEY, 2015). Ao refutar as críticas em *Speaking to Each Other* (1970) Hoggart argumentou que, na verdade,

em todas as suas recomendações, o Relatório procurou ampliar a liberdade intelectual e imaginativa, dar mais espaço para a variedade e a dissidência. Sua visão da sociedade foi baseada na ideia de mudança e possibilidade, na opinião de que dentro das grandes maiorias há a sobreposição de minorias, e pensando não apenas no que somos, mas no que poderíamos nos tornar se tivéssemos mais opções à disposição (HOGGART, 1970, *apud* PETLEY, 2015, s/p).

O terceiro canal foi alocado à BBC e desde então a chamada BBC2 tem se caracterizado por linguagens experimentais e inovações como, por exemplo, a implantação do primeiro sistema de transmissão em cores no Reino Unido em 1967.

Em continuidade a seu interesse pelos fenômenos socioculturais Hoggart funda o CCCS em 1964, juntamente com Williams e Thompson, onde permanece diretor até 1968. A partir da entrada de Hall como diretor do Centro, as pesquisas relacionadas com os meios de comunicação passaram a se concentrar na análise da estrutura ideológica principalmente da

cobertura jornalística. Segundo Escosteguy (2017) esta fase foi denominada por Hall (1982) como a “redescoberta da ideologia”, sendo que uma das premissas básicas pressupunha que os efeitos dos meios de comunicação podiam ser deduzidos da análise textual das mensagens emitidas pelos próprios meios. Mais tarde, começam a ser desenvolvidos trabalhos que procuravam verificar empiricamente tanto as diversas leituras ideológicas construídas pelos próprios pesquisadores, quanto as posições assumidas pelo receptor.

Em outras palavras, por conta do aumento da densidade dos consumos midiáticos, as análises ideológicas dos conteúdos produzidos pelos meios de comunicação dão lugar gradativamente a pesquisas que investigam as leituras que a audiência faz desses textos. Especialmente a partir do trabalho de Hall, *Encoding and Decoding in the Television Discourse* (1980), desenvolveram-se investigações que combinam análise textuais dos meios massivos com pesquisa de audiência, “como uma tentativa de verificar empiricamente tanto as diversas leituras ideológicas construídas pelos próprios pesquisadores quanto as posições assumidas pelo receptor” (ESCOSTEGUY, 2017, p. 161).

De igual modo, é preciso mencionar o *corpus* do trabalho intelectual de Williams que apresenta importante reflexão sobre os meios de comunicação e sua relação com a sociedade. Seu livro *The Long revolution* (1965 [1961]) já tratava do impacto cultural dos meios de comunicação e mostrava um certo pessimismo em relação à cultura popular e aos próprios meios de comunicação, embora percebesse possibilidades emancipatórias nos meios de comunicação, de acordo com Escosteguy (2001, p. 28).

Contudo, tanto nesse livro como no artigo *Meios de comunicação como meios de produção*, Williams (2011 [1977]) esclarece que tais possibilidades só poderiam vir a se concretizar caso mais do que “‘resgatar’ [...] os meios de produção da comunicação, que foram expropriados pelo capitalismo” houvesse “a transformação dos meios de acesso e de extensão para incluir uma vasta gama social e intercultural até aqui inexistente” (Williams, 2011 [1977], p. 85). É, portanto, com base em sua concepção de materialismo cultural que seu projeto para os meios de comunicação é desenvolvido.

Coiro-Moraes (2014) enfatiza ser possível dizer que o materialismo cultural de Williams se constrói em interlocução e amplia o materialismo histórico de Marx e Engels, formulando uma teoria cuja ênfase é “na produção (e não apenas na reprodução) de significados e valores por formações sociais específicas; no primado da linguagem e da comunicação como forças sociais formativas; e na interação complexa tanto das instituições e formas quanto das relações sociais e convenções formais” (WILLIAMS, 2011 [1976], p. 331).

Duas outras obras de Williams que abordam questões diretamente ligadas ao estudo dos meios de comunicação merecem destaque. A primeira, *Communications*⁹, foi escrita originalmente em 1962 como base para discussões sobre futuras políticas públicas do Partido Trabalhista (*Labour Party*) britânico para os meios de comunicação.

Na visão de Turner (2003), no livro

Williams dá um passo estratégico útil para entender as indústrias de comunicação, em vez de simplesmente lamentar seus produtos, e para ver a comunicação como contida na cultura e não como secundária. E, possivelmente o mais útil, o capítulo 'Propostas' oferece um conjunto de sugestões para o estudo e ensino da comunicação: incluem propostas para o estudo de instituições de mídia e produção de mídia, e para o desenvolvimento de um modo de crítica textual que possa lidar com todas as formas culturais. Como tantas vezes ocorre nos primeiros trabalhos de Williams, surpreende a proximidade com que essas propostas descrevem o que se tornou prática estabelecida. (TURNER, 2003, p. 49, tradução nossa).

Mais tarde, na obra *Televisão: tecnologia e forma cultural* (2016 [1974]), ao contrário de muitos intelectuais de esquerda que denunciavam a televisão como meio de decadência cultural, Williams se propôs a explorar sua possibilidade de prover educação e cultura. A prática de quatro anos (1968 a 1972) como crítico da revista de televisão da BBC, *Listener*, embasou reflexões do pesquisador sobre os meios de comunicação. De acordo com Cevasco (2001), o trabalho de Williams, em especial como codificado neste livro, é o primeiro e decisivo passo de uma teorização de esquerda sobre este meio de comunicação característico de nosso tempo” (CEVASCO, 2001, p. 224).

Ao lado da importante noção de fluxo televisivo¹⁰, a abordagem que o autor “faz da televisão como experiência cultural: uma experiência engendrada pela articulação complexa entre práticas produtivas, determinantes tecnológicos e econômicos e a função da televisão dentro do lar”, são contribuições fundamentais da obra (TURNER, 2016, p. 8).

Além disso, o texto traz como contribuição uma rejeição ao determinismo tecnológico, ao privilégio que McLuhan confere às tecnologias da televisão, e considera que a invenção ou

⁹ A edição utilizada neste trabalho é a espanhola *Los medios de Comunicación Social*, de 1974. A obra nunca foi traduzida para o português.

¹⁰ Conforme Williams (2016 [1974]) a televisão não é estruturada em unidades separadas, nem dividida entre programas e anúncios publicitários. Em vez disso, se caracteriza pelo fluxo contínuo e planejado de imagens e sons, “em que a verdadeira série não é a sequência publicada de programas, mas essa sequência transformada pela inclusão de outro tipo de sequência, de modo de que essas sequências juntas compõem o fluxo real, a real ‘radiodifusão’”. (WILLIAMS, 2016 [1974], p. 100). Segundo o autor, em todos os sistemas de radiodifusão desenvolvidos, a organização característica – logo, também a experiência característica – é a da sequência ou fluxo. Deste modo, esse fenômeno de um fluxo planejado talvez seja, segundo ele, a característica que define a radiodifusão simultaneamente como uma tecnologia e uma forma cultural.

a aplicação de uma tecnologia nova não causa, por si mesma, mudança social ou cultural. Como explicou Roger Silverstone (2016), a crítica de Williams diz respeito à crença fundamental na “efetividade do agenciamento humano: nossa capacidade de perturbar, interromper e desviar o que, sem isso, seria a lógica fria da história e a unidimensionalidade da tecnologia” (SILVERSTONE, 2016, p. 11)

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, os trabalhos empíricos e preocupações teóricas dos pesquisadores do Centro de Birmingham se disseminaram para outros países. Convém ressaltar, pela relevância dos trabalhos desenvolvidos, a vertente dos Estudos Culturais que se desenvolveu na América Latina. Embora não constituam o foco deste trabalho, que se apoia na tradição britânica do campo, importa mencionar, de modo a não pecar por omissão, bem como por sua representatividade, dois autores cujas obras foram expoentes nos estudos sobre comunicação. Cite-se, em primeiro lugar, o trabalho de Jesús Martín-Barbero sobre o uso social dos meios, especialmente a partir de seu livro *Dos meios às mediações* (2015 [1987]). Ele propõe que no lugar de a análise focar nos meios e suas condições específicas de produção ou mensagem, era preciso pensar nas mediações, nos processos culturais, sociais e econômicos envolvidos.

Sob ponto de vista distinto, outro autor latino-americano também contribuiu de maneira fundamental para os estudos culturais. Néstor García-Canclini, em seu livro *Consumidores e Cidadãos* (1999), mostra como o consumo é o código de uma das principais mediações no modelo capitalista. Outra relevante contribuição do autor foi a introdução do conceito da ‘cultura híbrida’ (1997): a resistência da cultura popular frente ao avanço da indústria cultural, frente à cultura erudita importada da Europa e à cultura de massas norte-americana. Como se pode depreender, a perspectiva da tradição latino-americana de pesquisa em comunicação também se concentra na cultura, mas, na região, encontra eco na sua formação híbrida, que propicia múltiplas mediações na recepção das mensagens.

Mas, de volta ao ambiente britânico, saliente-se que os interesses teóricos acompanharam Hall após o término de seu período à frente do CCCS. Já vinculado ao Departamento de Sociologia da *Open University*, de Londres, continuou os estudos sobre os meios de comunicação e cultura popular. Entre os trabalhos desenvolvidos, porque trata do circuito da cultura, protocolo metodológico adotado nesta pesquisa, detalhado mais adiante na seção 3.2, interessa apontar o trabalho *Doing cultural studies: the story of Sony Walkman* (2013 [1997]), o primeiro livro de uma série de seis produzidos para o Curso de Cultura, Mídia e

Identities daquela universidade, desenvolvido em parceria com Paul du Gay, Stuart Hall, Linda Janes, Hugh Mackay e Keith Negus.

Os pesquisadores explicam que no passado não era incomum que as análises de produtos culturais tivessem como foco os processos de produção. O modo de produção do artefato cultural era considerado o principal determinante do significado que esse produto possuía ou poderia vir a possuir. E que o livro rompe com essa lógica, na medida em que analisa a biografia de um artefato cultural em termos de um modelo teórico baseado na articulação de vários processos distintos cuja interação pode e leva a resultados variáveis e contingentes.

Pelo exposto até aqui, pode-se apontar quatro marcas dos trabalhos do Centro de Birmingham que romperam com as abordagens tradicionais dos estudos de comunicação. E, mais uma vez, Hall (1984) nos auxilia neste olhar sobre os trabalhos desenvolvidos no CCCS. Segundo o autor, a primeira é uma ruptura com as “ênfases behavioristas” de pesquisas anteriores que pregavam o modelo estímulo-resposta de influência da mídia. A mídia passou a ser encarada como uma força social importante, mas com uma influência indireta (HALL, 1984, p. 184).

Em segundo lugar, Hall afirma que os Estudos Culturais britânicos em suas fases iniciais passaram a questionar as concepções que viam os textos da mídia como suportes transparentes do significado. Influenciados pelo estruturalismo francês, examinavam, então, os sistemas de signo através dos quais os significados mediados pelos meios de comunicação chegam ao público.

Os Estudos Culturais também romperam com as concepções que consideravam o receptor passivo e indiferenciado, e se dedicaram a analisar os modos pelos quais as mensagens são decodificadas por diferentes públicos. E, por fim, Hall identifica a ruptura com a tradição que via a cultura de massa como um fenômeno indiferenciado, para inicialmente adotar uma visão que concebe os meios de comunicação de massa como envolvidos na circulação e consolidação das “definições e representações ideológicas dominantes” (HALL, 1984, p. 105).

As perspectivas teóricas dos Estudos Culturais que, por sua substância, justificam a escolha desta linha de pesquisa para orientar o percurso deste trabalho foram apresentadas até aqui. Interessa-nos, a partir de agora, examinar a contribuição específica de Williams sobre instituições culturais e sistemas de comunicação, que fornece reflexões fundamentais para a análise da EBC e do Sistema Público de Comunicação, nos termos propostos nesta pesquisa.

2.2 Sistemas de Comunicação e Democracia

Em *Communications* (1962), *Los médios de comunicación social*, de 1974, na edição espanhola, Williams considera que a revolução cultural, e, por consequência, a democracia, será concretizada através das tecnologias e das instituições de comunicação. Propõe, assim, uma reforma da estrutura comunicativa existente à época para que fornecesse as condições para possibilidades de expressão livres e abertas. Ou seja, as reformas no setor comunicacional poderiam democratizar a sociedade. Pensa em um modelo ideal de comunicação que apresenta nos seguintes termos:

Uma boa sociedade depende da livre disponibilidade de fatos e ideias e do desenvolvimento de visões de mundo e consciência, isto é, depende da articulação do que os homens realmente viram, conheceram e sentiram. Qualquer limitação da liberdade de contribuição individual é, com efeito, uma limitação dos recursos da sociedade. (WILLIAMS, 1974 [1962], p. 118-119, tradução nossa).

Para tanto, alerta que em uma democracia não pode haver discussão sobre um aspecto: os meios de comunicação devem ser livres, ou não há mais democracia. Mesmo reconhecendo que em um sistema livre muitas das coisas produzidas podem ser ruins ou ofensivas, ou podem parecer ruins ou ofensivas para algumas pessoas, a alternativa pode ser pior: um sistema controlado, ou um monopólio no qual alguns indivíduos impõem seus gostos a outros. Trata-se, então, no entendimento de Williams, da busca de um equilíbrio entre as noções de controle e liberdade, e de verificar como os sistemas de comunicação já existentes ou os que necessitariam ainda ser concebidos ou aperfeiçoados podem assegurar o direito de isonomia entre o acesso a informações e a livre expressão de ideias e opiniões.

Segundo o autor,

[...] as palavras "controlado" e "livre" não parecem suficientemente precisas para designar os tipos de sistemas de comunicação que já possuímos, que já conhecemos ou desejamos ter. Penso que podemos distinguir quatro tipos principais e, definindo-os e comparando-os, pensaremos de forma mais realista sobre controle e liberdade. Os quatro são: autoritário, paternalista, comercial e democrático (WILLIAMS, 1974 [1962], p. 124, tradução nossa).

No *sistema autoritário*, os meios de comunicação são considerados parte da engrenagem por meio da qual uma minoria governa uma sociedade. Por vezes, na definição de Williams (1974 [1962]), os meios de comunicação são controlados diretamente pelo grupo hegemônico

que decide o que precisa ser transmitido. “Outras vezes, um sistema de censura implantará um controle mais indireto, muitas vezes reforçado por um sistema de ação policial e judicial contra os grupos inimigos dos que estão no poder” (WILLIAMS, 1974 [1962], p. 125, tradução nossa). O traço distintivo do sistema autoritário, característico dos Estados Totalitários, é que o objetivo da mídia é proteger, manter ou fortalecer uma ordem social baseada no poder nas mãos de uma minoria.

Nos termos propostos por Williams, um *sistema paternalista*

[...] é um sistema autoritário com consciência; isto é, com valores e objetivos que estão além da manutenção de seu próprio poder. Os sistemas autoritários, alegando várias razões, reivindicam o direito de governar. No sistema paternalista, o que se afirma é o dever de proteger e orientar. Isso traz consigo o exercício do controle, mas isso é direcionado ao desenvolvimento da maioria dentro dos modos de pensar desejáveis para a minoria (WILLIAMS, 1974 [1962], p.125, tradução nossa).

Ou seja, segundo o autor, se existe o monopólio da mídia, alega-se que é para impedir que sejam usados por certos grupos que buscam apenas destruir e danificar. Além disso, neste sistema a censura é frequentemente usada sob o pretexto de que certos grupos e indivíduos precisam, para seu próprio interesse e do público em geral, proteção contra certos tipos de arte ou ideias que possam prejudicá-los. E agrega que o sistema paternalista pode, atendendo a diferentes ordens sociais, alterar seu papel e seus métodos: “às vezes colocando um véu em tudo, às vezes permitindo um certo desacordo ou tolerância controlada como válvula de segurança. Mas o objetivo geral e a atmosfera do sistema não podem gerar equívocos” (WILLIAMS, 1974 [1962], p.126, tradução nossa).

O *sistema comercial* se opõe aos sistemas autoritário e paternalista, já que sua principal característica é a defesa da liberdade de comunicação. “Você não precisa pedir permissão a ninguém para publicar ou ler. As obras são oferecidas livremente no mercado e são compradas da mesma maneira, já que as pessoas realmente escolhem” (WILLIAMS, 1974 [1962], p. 127, tradução nossa). Mas o autor alerta para o fato de que como essa liberdade depende do mercado, ela pode acarretar distorções. O funcionamento do mercado de comunicação, um mercado economicamente imperfeito, faz com que o controle dos meios, em muitos segmentos e, em particular, nas modalidades mais caras, possa acabar concentrado nas mãos de indivíduos ou grupos que detêm o capital para os empreendimentos. Por isso mesmo, normalmente, estes grupos são muito pouco representativos de toda a sociedade; na realidade, eles são apenas uma minoria dentro dela.

Aqui está como o controle reivindicado como algo relacionado ao poder pelos autoritaristas, como algo relativo aos princípios pelos paternalistas, é frequentemente estabelecido como uma defesa da prática comercial em um sistema desse tipo. Tudo pode ser dito, desde que se possa pagar e obter lucro com isso (WILLIAMS, 1974 [1962], p. 128, tradução nossa).

Ao discorrer sobre o *sistema democrático* de comunicação, Williams admite que, diferentemente dos outros sistemas, este pode ser considerado abstrato porquanto ainda não está plenamente colocado em prática. O modelo democrático tem muito em comum com o sistema comercial descrito acima, dada a ênfase na liberdade de comunicação. No entanto, certos direitos de comunicação devem ser protegidos do domínio do capital.

Segundo Williams (1974 [1962]), o centro da questão está na oposição entre dois direitos: o de transmitir e o de receber enquanto direitos fundamentais. O direito de transmissão refere-se não apenas ao direito individual de dizer o que queremos ou o que pensamos, mas também é uma necessidade social, pois a democracia depende da participação ativa e da livre contribuição de todos os seus membros. O direito de receber seria o seu complemento: é o senso de participação e discussão comum. Williams propõe que os meios de comunicação de massa sejam tirados do controle de instituições comerciais e paternalistas, controladas pelo capital e pelo Estado, e sejam democratizadas e descentralizadas.

Importante fazer referência aqui à Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (1948)¹¹ que, em seu art. 19, destaca que todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; e que “este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, art. 19).

De modo a assegurar essas liberdades, Williams considera que as instituições necessárias para assegurar essas liberdades devem ser do tipo de serviços públicos. Mas alerta ser muito importante que a ideia de serviço público não seja usada como disfarce de um sistema paternalista ou mesmo autoritário, e deve ser mantida separada do monopólio público. Aponta também que a única maneira de se conseguir isso é criar novos tipos de instituições. E cita, como exemplo, a criação de instituições intermediárias não dependentes ou diretamente dependentes dos órgãos de governo, embora a maioria dos recursos necessários para seu

¹¹ Cf: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

funcionamento teriam que vir diretamente de fundos públicos mantidos em segurança por representantes do público e das empresas para o bem da sociedade em geral e para as necessidades de diferentes empresas.

Williams acreditava que essa utopia da comunicação livre promoveria indubitavelmente relações e laços comunitários mais fortes. A reforma do sistema nacional de comunicação também permitiria um fórum público democrático para a apresentação de experiências e perspectivas anteriormente excluídas. [...] Em suma, Williams sentiu fortemente que as novas formas de comunicação (imprensa, televisão, rádio, cinema) poderiam produzir um clima democrático para um envolvimento sério e a genuína atenção às necessidades humanas (STEVENSON, 2002, p. 14, tradução nossa).

É importante enfatizar que embora a análise da comunicação de massa feita por Williams em *Communications* (1974 [1962]) esteja direcionada especialmente aos modos artísticos de produção, não deixa de surpreender a atualidade de suas reflexões, embora tenham sido escritas em momento em que a presença da televisão era ainda incipiente na Inglaterra. De fato, há clara proximidade de sua discussão sobre os sistemas de comunicação com o cenário estabelecido no ambiente comunicacional ao longo do tempo, especialmente a relação que o autor faz entre estes tipos de sistemas e a democracia.

O jurista Robert Dahl (2001, p. 99) destaca seis exigências mínimas para que um governo em sociedades contemporâneas possa ser considerado democrático: (i) eletividade das funções de direção; (ii) processos eleitorais livres, justos e frequentes, com igualdade de direitos políticos entre os cidadãos; (iii) liberdade de expressão; (iv) existência de fontes de informação diversificadas; (v) autonomia das associações; e (vi) cidadania inclusiva (garantia a todos os adultos dos direitos relacionados às quatro exigências anteriores).

Note-se que duas dessas exigências estão diretamente relacionadas ao processo comunicativo. A liberdade de expressão, não apenas do emissor, mas também do receptor, e a disponibilidade de fontes independentes e diversificadas de informação aparecem como fundamentais ao processo democrático. Tais princípios encerram a noção de igualdade comunicativa, ou seja, igualdade de acesso aos canais de expressão e de acesso a ideias e informações. Por consequência, o princípio democrático exige de Estados “a adoção de medidas que atenuem as desigualdades comunicativas, sob pena de a sua inação solapar a ideia de igualdade política ínsita ao conceito de democracia” (REZENDE, 2014, p. 104).

Lida-se, nesse ponto, com a noção de direitos de defesa e direitos prestacionais no que diz respeito à comunicação, isto é, com a ação do Estado no que se refere aos “direitos de comunicação”. Os direitos fundamentais podem ser divididos em direitos de defesa (ou

negativos) e direitos prestacionais (ou positivos), conforme exijam do Estado, respectivamente, uma abstenção ou uma ação. Por um lado, se destinam a proteger o indivíduo de eventuais arbitrariedades cometidas pelo Poder Público e, de outro, se prestam a obrigar o Estado a tomar um conjunto de medidas que impliquem melhorias nas condições sociais dos cidadãos.

No âmbito da comunicação, o fim do século XVIII e o século XIX, sob influência da teoria libertária, conceberam os direitos de comunicação como direitos de defesa dos indivíduos contra interferências estatais. Já no século XX, com o crescimento vertiginoso da presença dos meios de comunicação nas sociedades modernas, altera-se o papel do poder público.

O absentéismo deu lugar ao intervencionismo, com o objetivo de assegurar condições fáticas de exercício das liberdades, corrigir distorções decorrentes do exercício de poderes privados, bem como oferecer serviços que o mercado não seria capaz de ou não teria interesse de fornecer (REZENDE, 2014, p. 54).

O equilíbrio entre o direito à liberdade de expressão da mídia e o direito à informação, isto é, o modo apropriado de dar concretude à norma garantidora desta liberdade indicarão os limites para a intervenção do Estado nessas questões, ou seja, apontarão os princípios segundo os quais o controle do poder público deve acontecer. A natureza dos direitos e valores envolvidos, além dos modos de satisfazer os objetivos que levaram à previsão desses direitos, têm relação direta com a democracia.

A esse respeito, se opõem duas concepções de democracia. A concepção majoritarista de democracia adota uma postura de resistência a intervenções do governo no processo comunicativo, justificada pela necessidade de preservar a riqueza do debate público, ou seja, de resguardar a expressão política. “Sustentam que a maior ameaça à democracia reside exatamente no uso, pelo governo, de seu poder para, mesmo sob a alegação de perseguir fins valiosos, silenciar a dissidência política” (REZENDE, 2014, p. 109). Além disso, os defensores desta concepção de democracia creem na eficiência de mecanismos de autorregulação do mercado, e, por consequência, na ligação entre “liberdade de imprensa” e “liberdade de empresa” (ou direito de propriedade).

Por outro lado, a concepção coparticipativa de democracia tem um entendimento bem distinto da aceção do termo liberdade de expressão, com base no direito de os cidadãos tomarem parte nas deliberações sobre assuntos públicos. Neste sentido, considera legítimas as intervenções estatais quando forem dirigidas a aprimorar a democracia. Assim, se a pluralidade de fontes de informação e a oportunidade de tomar parte no debate público são requisitos para uma sociedade que se pretenda democrática.

O papel que o Estado desempenha nos modos de organização dos sistemas nacionais de comunicação estabelece a natureza dos serviços presentes em uma sociedade. De maneira geral, os modelos se classificam entre os que têm um serviço prestado pelo Estado, direta ou indiretamente, e os que têm o serviço prestado pela iniciativa privada (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 60). Paradigmáticos desta classificação podem ser apontados os padrões americano e europeu de comunicação, o primeiro baseado na noção de atendimento ao *interesse público*, o segundo, no conceito de *serviço público*.

Nos Estados Unidos, a radiodifusão foi estruturada como uma atividade privada, financiada por receitas publicitárias, e a regulamentação governamental limitada a garantir a equidade e a igualdade de oportunidades. Tem como ponto mais importante a garantia da liberdade de expressão assegurada pela Primeira Emenda constitucional, “que busca evitar o monopólio da comunicação como mecanismo de poder. Seja monopólio do Estado ou monopólio do mercado”. O conceito de interesse público “surge como forma de reduzir a possibilidade de censura da comissão [Federal Communications Commission]¹² (e do governo, por consequência) e traduzir, em uma norma, o mecanismo de seleção dos licenciados (Trustees)” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 62-64).

Os autores ressaltam, no entanto, que o modelo americano vem sofrendo questionamentos ao longo do tempo. De fato, indaga-se a que interesses se refere e atende realmente a regulação das comunicações dos EUA. Um modelo que se caracteriza por estreita vinculação entre os interesses privados industriais ao processo de governança das comunicações acaba por perverter a noção de interesse público.

Por essas características, o modelo americano de comunicação deriva da visão majoritarista de democracia orientada para o mercado, com base na crença de que apenas desta maneira estaria assegurado o *free marketplace of ideas* (livre mercado de ideias). Esta perspectiva apresenta problemas para sua realização. De acordo com Croteau e Hoynes (2006), citados em Rezende (2014, p. 111), em primeiro lugar o funcionamento dos mercados é fundamentalmente diverso daquele que o conceito normativo de democracia preconiza para o sistema político, ou seja, transplantar o modelo de mercado para o setor da comunicação, sem os ajustes necessários, redundaria no comprometimento do princípio da igualdade política. Em segundo lugar, os mercados reproduzem a desigualdade existente na sociedade. Isto quer dizer

¹² A Federal Communications Commission (FCC) é uma agência reguladora composta por cinco membros apontados pelo Presidente dos Estados Unidos mediante consulta e aprovação do Senado. Tem como competência a fiscalização do espectro norte-americano de radiofrequência, a atribuição de canais de rádio e TV, serviços de telefonia e TV por assinatura. C.f.: <<https://www.fcc.gov/>>.

que quem é mais provido de recursos tem maiores chances de influenciar o conteúdo veiculado pelos meios de comunicação.

Em terceiro lugar, os mercados são considerados amorais, porque buscam simplesmente satisfazer demandas, sejam elas quais forem. Apesar disto, nem todas as necessidades sociais são providas pelos mercados, sobretudo no que diz respeito aos “bens públicos” em que pese sua essencialidade. Os autores ressaltam que em muitos países serviços públicos de comunicação se encontram no rol dessas atividades. Por último, os autores consideram que os mercados não suprem as demandas do sistema democrático porque se dirigem ao indivíduo na condição de consumidor e não na de cidadão. Assim, os ganhos econômicos do modelo baseado no mercado vêm acompanhados do que classificam como um “déficit democrático”.

Diferentemente do que ocorreu nos EUA, no ambiente europeu a noção de proteger o interesse público tomou a forma de serviço público de radiodifusão,

O serviço de comunicação é um serviço a que todos têm direito de acesso e o modo como esse serviço é garantido à sociedade se dá pelo Estado, que o define, tanto na forma de organização da rede, como na forma de financiamento, ficando, ao setor privado a prestação do serviço, sob encomenda e orçamento originado no mesmo Estado. O modelo inglês buscou uma instituição independente para garantir a isenção em relação ao Estado, para garantir o princípio da liberdade de expressão (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 68).

Embora o modelo britânico mantenha atualmente uma estrutura mista de canais públicos e privados, regulados pelo *Office of Communications* (OFCOM)¹³, o serviço de radiodifusão é prestado por uma autoridade independente: a BBC. E é o seu Conselho de Gestão (*Board of Directors*)¹⁴ o responsável pelo cumprimento das exigências para o serviço público, pela garantia da independência em relação ao governo, pelas políticas e estratégias de ação, por monitorar a performance dos canais e das reclamações dos telespectadores e por garantir a transparência destes processos.

Do ponto de vista da teoria democrática, este modelo de organização do sistema de comunicação se associa à concepção “coparticipativa” (ou “consensualista”) que considera a

¹³ Órgão que desde 2003 fiscaliza e regulamenta a TV, o rádio e o setor de telecomunicações e responde ao Parlamento britânico.

¹⁴ As diretrizes da BBC são estabelecidas pela Carta Real (*Royal Charter*) renovada pelo governo a cada dez anos. O *Board of Directors*, composto por doze membros indicados a partir de um processo de seleção envolvendo um representante do Ministério da Cultura, Mídia e Esportes, o presidente da BBC e um assessor independente. As indicações são apresentadas ao Primeiro-Ministro e submetidas à confirmação da Rainha. C.f.: <<https://www.bbc.com/aboutthebbc/whoweare/bbcbboard>>.

oportunidade de os cidadãos tomarem parte do debate público, a partir do acesso a informações plurais e independentes, como requisito para uma sociedade que se pretenda democrática. Em outras palavras, todos os cidadãos têm o direito (e o dever) de participar dos assuntos públicos e correspondentes deliberações, em última análise, para a realização da democracia deliberativa.

As reflexões de Williams (1974 [1962]) sobre o sistema democrático de comunicação em muito se acerbam dos debates sobre o papel que um serviço público de comunicação pode desempenhar em uma sociedade que se pretenda democrática.

Pode-se dizer que o projeto de Williams para os meios de comunicação inclui a indicação de que estes alterem “suas funções contemporâneas usuais de mercadorias ou de elementos de uma estrutura de poder” (WILLIAMS, 2011 [1978], p. 85), por meio das possibilidades emancipatórias por ele reconhecidas em *Televisão*:

Poderíamos ter sistemas de televisão econômicos, com base local, mas internacionalmente estendidos, que permitiriam compartilhar a comunicação e a informação em uma escala que até recentemente nos teria parecido utópica. Estas são as ferramentas contemporâneas da longa revolução em direção a uma democracia participativa e à recuperação de uma comunicação eficaz nas complexas sociedades industriais e urbanas (WILLIAMS, 2016, p. 194).

Assim, o autor entende que a revolução cultural, que é parte de um grande processo de libertação humana, comparável em importância com a revolução industrial e a luta pela democracia, será realizada por meio das tecnologias e instituições de comunicação de massa. E que reformas no próprio setor de comunicações têm o potencial de democratizar a sociedade.

Em nosso entendimento, emissoras mantidas em consonância com os princípios do serviço público podem atuar como instrumentos de “regulação estrutural” e ter um “efeito de demonstração” para todo o sistema e, assim, contribuir para o pluralismo no campo da comunicação social, isto é, em favor da diversidade das fontes de informação e da multiplicidade de conteúdos audiovisuais para a sociedade brasileira. Desta forma, a existência de pluralidade de estruturas organizacionais comunicativas e de conteúdo audiovisual diverso se aproximaria dos ideais de um sistema democrático de comunicação.

2.3 Deliberação Mediada: O Papel do Sistema Público de Comunicação

O sociólogo Octavio Ianni (1998), em ensaio sobre comunicação, introduz formulação importante a respeito da centralidade que os meios de comunicação eletrônicos desfrutam nas sociedades modernas. Como sucedâneo de *O Príncipe*, de Maquiavel, e do *Moderno Príncipe*, de Gramsci, surge *O Príncipe Eletrônico*, arquiteto da ágora eletrônica onde todos estão representados e refletidos e sem o qual seria difícil compreender a teoria e a prática da política. “Já não se trata mais apenas do “quarto poder” [...], mas de um desenvolvimento novo, intenso e generalizado, abrangente e predominante da mídia no âmbito de tudo o que se refere à política. Um predomínio que desafia os clássicos poderes legislativo, executivo e judiciário, assim como o partido político, o sindicato, o movimento social e a corrente de opinião pública”, define o sociólogo (IANNI, 1998, p. 4).

Segundo o autor, para Maquiavel, o príncipe é uma pessoa, uma figura política, o líder ou *condottiero*, capaz de articular inteligentemente as suas qualidades de atuação e liderança (*virtú*) e as condições sociopolíticas (*fortuna*) nas quais deve atuar. Para Gramsci, o moderno príncipe já não é uma pessoa, figura política ou líder, mas a figura dominante passa a ser uma organização: o partido político, como intérprete e condutor de indivíduos e coletividades, grupos e classes sociais. Ianni atualiza os conceitos anteriores para a realidade do final do século XX por considerar que as instituições “clássicas” da política foram sendo substituídas e remodeladas, principalmente pelos fenômenos da globalização e da influência dos meios de comunicação eletrônicos, e formula a noção do *Príncipe Eletrônico*.

Na base do conceito está a televisão. Segundo Ianni,

no âmbito da mídia, como uma poderosa técnica social, sobressai a televisão. Trata-se de um meio de comunicação, informação e propaganda presente e ativo no cotidiano de uns e outros, indivíduos e coletividades, em todo o mundo. Registra e interpreta, seleciona e enfatiza, esquece e sataniza o que poderia ser a realidade e o imaginário. Muitas vezes, transforma a realidade, seja em algo encantado, seja em algo escatológico, em geral virtualizando a realidade em tal escala que o real aparece como forma espúria do virtual (IANNI, 1998, p. 11).

Na visão do autor, portanto, a TV atua fortemente, divulgando e propagando as ideias e condições políticas, culturais e sociais de cada nação. E, mais, entende que, ao lado do mercado e de outras instituições, como agências governamentais, empresas e corporações transnacionais, a mídia impressa e eletrônica exerce uma influência preponderante nas relações, processos e

estruturas de integração social, espalhando-se pelas diferentes esferas da vida social (IANNI, 1998, p. 22).

Trazemos à discussão o modelo teórico formulado e desenvolvido por Ianni, não apenas pelo seu valor enquanto conceito e pela representatividade do termo cunhado, mas porque ele nos remete ao debate sobre meios de comunicação e democracia. Em verdade, coloca em discussão a natureza e a qualidade da contribuição que os meios de comunicação têm dado para a deliberação pública democrática. De que maneira viabilizar a existência de ambientes que possibilitem a troca de ‘razões’ entre indivíduos, grupos e instituições, e que confirmem maior visibilidade a assuntos de interesse público? Afinal, como questiona Gomes (2008), “os debates mediados pelos meios de comunicação de massa podem, de fato, dar voz à pluralidade e à autenticidade dos interesses, vontades e posições sociais representados no corpo da sociedade civil?” (GOMES, 2008, p. 19). Naturalmente, à luz da incontestável presença dos meios de comunicação de massa nas sociedades contemporâneas, seria lógico esperar que se constituíssem em instâncias privilegiadas para criar um espaço para deliberação social e para o intercâmbio de razões em público.

O papel da comunicação de massa no fomento do debate público vem sendo investigado desde os anos 1990, especialmente a partir do trabalho de Benjamin Page (1996), *Who deliberates: Mass media in modern democracy*, apontado como um dos precursores das pesquisas na área. Parcela relevante de autores vê esta participação de um ponto de vista positivo. Marques e Miola (2010) citam alguns desses posicionamentos, particularmente de autores identificados com o deliberacionismo. Gamson (1992 *apud* MARQUES; MIOLA, 2010, p. 7) acredita que a atuação da comunicação de massa é essencial para se fortalecer o caráter coletivo da vida em sociedade, permitindo um compartilhamento de temas e de preocupações públicas. Dahlgren (2006) afirma que a comunicação de massa provê insumos informacionais e forma diferentes audiências que acabam tomando parte em outras arenas discursivas, como a internet, por exemplo. Já Chambers (2007) entende que os meios de comunicação são fundamentais para auxiliar o público a cultivar um repertório informacional minimamente adequado, possibilitando a interpretação de fatos, a avaliação de argumentos e, em última instância, a promoção de ações racionalmente motivadas (MARQUES; MIOLA, 2010).

Contudo, a contribuição da comunicação de massa para o debate democrático também recebe avaliação cética (ou mesmo negativa) por número nada desprezível de autores. Marques e Miola (2010), por exemplo, ressaltam a impressão de ‘mal-estar mediático’ (*media malaise*)

recorrente nas obras de Bourdieu (1980), Jamieson (1993) e Edelman (1980). Também autores brasileiros como Bolaño e Brittos (2008), por exemplo, consideram que o espaço público contemporâneo é “dominado pela ação privada e sua ideologia, agindo as indústrias culturais como reais impedimentos à interação da sociedade [...] bloqueando debates, reivindicações, encaminhamentos etc” (BOLAÑO; BRITTOS, 2008, p. 83).

De todo modo, Marques e Miola (2010) conseguem sintetizar os constrangimentos gerados pela estrutura mediática que processa as informações: (a) baixa qualidade da informação política; b) parcialidade na cobertura e jogos de interesse; (c) privilégio a fontes de informação específicas; (d) enquadramentos preferenciais; (e) prejuízo às perspectivas patrocinadas pela esfera civil; (f) dúvidas quanto à operacionalização de embates deliberativos através dos media (MARQUES; MIOLA, 2010).

Apontados, ainda que de maneira breve, diferentes posicionamentos acerca da deliberação mediada pelos meios de comunicação de massa, importa-nos discutir com maior profundidade as tensões existentes no espaço de visibilidade criado (ou interdito) pelos meios de comunicação, as quais em última análise, perpassam todo o debate sobre o tema.

De fato, a noção de *publicidade*, ou a ação de dar visibilidade a assuntos e informações para que estejam disponíveis para o conhecimento comum, é considerada fundamental para a deliberação democrática. Maia (2008) distingue entre duas concepções de publicidade.

Num *sentido fraco*, a publicidade refere-se à visibilidade, à exposição social de fenômenos, intenções, plano e atualidades que se oferecem ao conhecimento de todos (em oposição ao segredo). Num *sentido forte*, a noção de publicidade vai além da exposição das posições ao conhecimento comum e diz respeito às normas que regulam o diálogo e à negociação dos entendimentos em público (enquanto juízo público) (MAIA, 2008, p. 167).

A principal dificuldade para que os meios de comunicação cumpram esta dupla função, de dar visibilidade a questões de interesse público e de promover debates através do confronto entre posicionamentos divergentes, situa-se exatamente nas peculiaridades intrínsecas à indústria da comunicação, que precisa se equilibrar entre a necessidade do faturamento e o ‘dever’ de contribuir para um ambiente democrático). Assim, nesse processo, os agentes da mídia acabam por ocultar informações relevantes, mantendo fora do domínio público questões de interesse coletivo. A consequência é a interdição do debate, a invisibilidade de assuntos públicos, o que, em última análise, fere o processo democrático. De fato, como alerta Marques (2008), “nem todos os assuntos escapam ao âmbito privado ganhando outros contextos comunicativos de maior visibilidade, muitas vezes também os atores entendem que não há

necessidade de que suas questões ultrapassem os enclaves de origem” (MARQUES, 2008, p. 35).

É importante registrar que este cenário de interdição do debate público só se mostra possível pela abstenção do Estado, que tem se eximido de suas responsabilidades enquanto Estado Regulador e de formulador de políticas públicas. Neste contexto, a frequente aliança entre as elites políticas e econômicas tem como resultado que (a) *as políticas de comunicação são seletivas*: a ação governamental no ambiente regulatório depende dos processos de interação estratégica entre Estado e indústria; (b) *troca-se regulação favorável por apoio político*: grupos empresariais da área de comunicação e governos estabelecem relações de troca; (c) *as políticas de comunicação tendem a beneficiar pequenos grupos*: quanto mais concentrada uma indústria, mais propensa a ser alvo de regulação favorável; (d) *a falta de transparência incentiva o favorecimento e a captura*: processos de formulação e implementação de políticas de comunicação são marcados por relações pouco transparentes entre grupos empresariais, legislativo e executivo (ZAUERUCHA; SILVA, 2015, p. 225-226).

Ressalte-se que este cenário, por consequência, igualmente impede o surgimento de formas alternativas de comunicação que sirvam à sociedade, e não à publicidade, que exerçam uma influência positiva sobre o sistema. No Brasil, a criação do sistema público de comunicação representou uma tentativa de garantir o pluralismo e a diversidade na mídia, próprios de um regime democrático. As condições especiais da história política e social brasileira exigiram, para isso, um exercício de engenharia que pudesse superar a permanente resistência à democratização das estruturas de comunicação. Como compara Silva,

enquanto a BBC adota a trilogia clássica - informação, educação e entretenimento, a fim de manter um conteúdo equilibrado em programas de televisão, nossos legisladores tiveram que procurar por outra trilogia, sistemas estatais, públicos e privados de radiodifusão, a fim de alcançar os mesmos objetivos (SILVA, 1995, p. 9).

No entanto, essa arquitetura tripartite e, dentro dela, especialmente a diferenciação entre os conceitos de público e estatal, são objeto de grande controvérsia entre acadêmicos da área da comunicação. De um lado, o entendimento de que não se pode fazer uma separação do público e do estatal, já que tudo o que é estatal é público. É a posição de Bucci (2008b), para quem:

a Constituição Federal em seu artigo 223, fala em complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Quanto ao que o primeiro representa, não

cabe dúvidas: trata-se daquele que é propriedade de particulares, que tem por objetivo o lucro, e, por fonte de receita, a publicidade. O limbo se insurge no que se refere aos outros dois. E já começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata sobre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que “defende o ponto de vista do governo” e a pública é aquela que “dá voz à sociedade”. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece (BUCCI, 2008b, p. 259).

Também Ramos (2008) se posiciona em linha semelhante.

Na ocasião da escritura do texto constitucional, e mesmo algum tempo depois, até parecia para muitos de nós que o Artigo 223 era inovador, porque trazia para o lado do estatal e do privado um sistema público de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Havia, porém, embutida na formulação do Artigo 223 uma armadilha normativa que nos escapou durante muito tempo, em grande parte por conta da difícil luta que fora levar para a Constituição Federal um capítulo inteiro dedicado à Comunicação Social.

[...] No Brasil, a idéia, inscrita na Constituição, de sistemas complementares, estatal, público e privado, separa equivocadamente o público do estatal, como se um pudesse existir sem o outro, além de induzir a uma confusão conceitual entre Estado e governo, como se aquele pudesse se reduzir a este (RAMOS, 2008, s/p).

Por outro lado, Lima (2011) entende que, de fato, todo estatal deve ser público. Mas pondera que a questão em relação à comunicação, é de outra natureza. “Trata-se da convivência entre três sistemas que, embora tenham em comum a prioridade de atendimento ao interesse público, são controlados pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo público” (LIMA, 2011, p. 98). De outra parte, diz que

ao exigir a observância do princípio da *complementaridade* entre os sistemas privado, público e estatal, como critério para *outorga e renovação das concessões de radiodifusão*, [...] o constituinte pretendia corrigir o inquestionável desequilíbrio histórico existente entre esses sistemas, com óbvia hegemonia do sistema privado (LIMA, 2011, p. 100).

Por sua vez, Scorsim (2012), embora reconhecendo o desafio envolvido na diferenciação entre televisão pública e estatal, admite vocações e funções distintas para as duas modalidades. Para ele,

os serviços públicos consistem em importante mecanismo de garantia dos direitos fundamentais. [...] Nesse sentido, o serviço público de televisão é uma das formas de realização dos direitos à liberdade de expressão, liberdade artística, informação (inclusive informação jornalística), culturais, à educação e à comunicação social, entre outros (SCORSIM, 2012, s/p).

Já no sistema de radiodifusão estatal,

há maior espaço para a realização do direito dos cidadãos à informação de caráter institucional e, ao mesmo tempo, de cumprimento do dever do Estado em termos de comunicação institucional. Isto implica a possibilidade de criação e manutenção de canais de televisão para atendimento da referida obrigação (SCORSIM, 2012, s/p).

Citamos, ainda, Stevanim (2011), que denomina de corrente “associativista” aquela que entende o “público” no sentido do que é oposto ao que é estatal e comercial, um espaço livre que pertence à ação dos sujeitos sociais.

A partir da defesa da complementaridade entre os sistemas, como forma de “corrigir o inquestionável desequilíbrio histórico existente” (LIMA, 2011), essa leitura guarda alguma afinidade com a noção de “esfera pública” em Habermas (1984)¹⁵, um espaço livre que pertence à ação dos sujeitos sociais (STEVANIM, 2011, p. 83).

¹⁵ O conceito de esfera pública originalmente elaborado por Jürgen Habermas em *Mudança Estrutural na Esfera Pública* (1984 [1962]), a define como o espaço social de mediação entre Estado e esfera privada. Sua função situa-se justamente no fato de que ela é constituída por pessoas privadas que, na autonomia que lhes é conferida pela propriedade econômica, reúnem-se enquanto público e, deste modo, reservam para si a possibilidade de incidir sobre o poder político, reivindicando e negociando as regras que conformam os tipos variados de troca social (BOSCO, 2017, p. 187). Note-se, no entanto, o caráter burguês e excludente desta concepção, já que as condições de inserção nesta esfera pública eram a propriedade econômica e a formação cultural e social, o que tornava impossível a realização de um debate racional na busca de um bem comum. Nas teorizações destinadas à “reconstrução” deste conceito, com vistas a cobrir os déficits históricos e normativos apontados com relação à concepção defendida originalmente, Habermas trata de torná-lo mais ajustado às condições das sociedades complexas contemporâneas. Para tanto, em *Direito e Democracia* (1997), concebe um modelo que entende a esfera pública como “uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado”. Segundo o autor, “ela representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e sub culturais, que se sobrepõem umas às outras [...]” (HABERMAS, 1997, p. 107). Para fins da presente dissertação, importa observar, neste particular, a mudança de postura do autor com relação aos meios de comunicação de massa ao longo de seu percurso acadêmico. Na década de 1960, considerava-os como instrumentos de reprodução e de manutenção das relações de poder nas sociedades contemporâneas; mais tarde, em *Teoria da Ação Comunicativa* (1987), passa a reconhecer que “os meios de comunicação articulam o conteúdo discursivo que circula nos diversos espaços de interação cotidiana, trazendo para a linha de frente os temas que os profissionais julgam relevantes, permitem a aproximação ou contraposição de perspectivas e promovem a prestação de contas entre vários interlocutores (MARQUES; MARTINO, 2015, p. 13). Em textos mais recentes, Habermas reafirma a centralidade dos meios de comunicação na esfera pública e ressalta o fato de que eles alimentam os fluxos comunicativos e deliberativos que a sustentam, e elaboram, “via mecanismos e estratégias próprios, articulações entre diferentes falas e construindo o que [...] chama de opiniões publicadas” (MARQUES, 2008, p. 29).

Por sua vez, a corrente “estatista” considera não haver diferença entre o estatal e o público, ou seja, não compreende a existência de uma esfera separada do Estado e do mercado. Este entendimento está vinculado ao pensamento de Estado ampliado de Gramsci, que abrange também a sociedade civil. Segundo esta compreensão,

o Estado, público por natureza, estaria encarregado de organizar os sistemas públicos, em oposição à matriz privada ainda hegemônica. Um dos argumentos mais fortes dessa defesa reside na análise das experiências internacionais, pois, na maior parte dos países, com destaque para a Europa, o sistema de radiodifusão se divide entre privado-comercial e público-estatal (STEVANIM, 2011, p. 83).

Subjacente a esta discussão entre os conceitos público e estatal está a falta de diferenciação entre Estado e governo. Avaliamos que nas circunstâncias históricas de rompimento com o Estado militar que circundaram a elaboração da Constituição de 1988, o conceito de público foi concebido em oposição ao estatal, no sentido de governamental. Tratou-se, portanto, da criação de um sistema público, dissociado do Estado-ditador e controlado pela sociedade civil. Por meio desta arquitetura, a intenção foi deixar nas mãos do governo os instrumentos de comunicação institucional de divulgação de atos da administração, afastando-o dos instrumentos de comunicação pública. Era o reconhecimento da falta da capacidade do Estado em manter um sistema de comunicação que primasse pela universalidade, diversidade, independência e diferenciação de conteúdo da programação (UNESCO, 2001).

Com efeito, a maioria das emissoras não comerciais surgidas ao longo da história do País partiram de iniciativas de governos e, nesta condição, se caracterizaram por uma estrutura administrativa centralizada, marcada pela falta de independência editorial e financeira e sem mecanismos de controle social. Na verdade, o sistema de radiodifusão não comercial no Brasil se estruturou segundo dois paradigmas: um com funções educativas/culturais, outro vinculado às necessidades institucionais dos governos. Surgiram, então, as emissoras de rádio que ofereciam programas de ensino e aprendizagem, movimento intensificado na época do regime militar, e a radiodifusão vinculada à esfera governamental se instrumentalizou e passou a ser utilizada para fins de promoção de interesses pessoais e políticos. Neste particular, pode-se dizer que quando o Estado se confunde com o governo, estamos falando de uma comunicação governamental e não pública.

Mas, o que é, afinal, um sistema público de comunicação? Quais os traços distintivos que o caracterizariam como tal e que justificariam sua implantação onde não existe?

Ressalte-se, em primeiro lugar, que não há que se falar em sistema de comunicação que exista fora das relações de poder na sociedade. Usa-se, aqui, a noção de "autonomia relativa" da cultura, com origem na perspectiva marxista, no sentido de a cultura não ser dependente das relações econômicas, nem seu reflexo, mas de ter influência e sofrer consequências das relações político-econômicas. “Existem várias forças determinantes - econômica, política e cultural - competindo e em conflito entre si, compondo aquela complexa unidade que é a sociedade” (ESCOSTEGUY, 2017, p. 156-157).

Em sua obra *Cultura* (2011 [1992]) Williams afirma que a autonomia relativa das produções culturais deve ser analisada a partir da consideração de fatores sociais e históricos, sendo “amplamente determinada pelo tipo de integração característica da ordem social como um todo”. Assim, defende que o grau de “autonomia relativa” de um processo cultural pode na prática ser deduzido a partir da distância prática entre ele e outras relações sociais organizadas” (WILLIAMS, 2011 [1992], p. 186 e 219).

Com base nessas reflexões, e ampliando a análise de Williams para os sistemas de comunicação, é possível dizer que não há serviço de comunicação que esteja totalmente imune a pressões do mercado e do governo. Vieira e Coutinho (2017) afirmam que pensar a autonomia relativa de uma emissora pública, seria, em um primeiro nível, observar seus distanciamentos em relação aos outros modelos. Ou, em outras palavras, examinar o grau de autonomia possível de um sistema público em um ambiente comunicacional marcado pelo predomínio do comercial. Diga-se que no cenário político brasileiro, essa autonomia também está relacionada com o respeito (ou o desrespeito) que os governantes têm em relação às instituições públicas e aos meios de comunicação. Lembre-se que, no dizer de Williams, “Em condições em que o monopólio explícito ou prático tenha sido substituído por fases de poderes difusos, ou por conflitos explícitos de interesses sociais maiores, as relações são necessariamente mais complexas” (WILLIAMS, 1992, p. 219).

Verificada, assim, a impossibilidade da existência de um sistema totalmente “puro”, imune a fatores de natureza social e histórica, e, portanto, do mercado e da política, quais os fundamentos a justificarem um sistema público de comunicação? De fato, o que pode ser constatado ultimamente é uma disjunção entre o que uma emissora ideal de serviço público deve fazer e o que as instituições públicas encarregadas de prestá-lo podem ou realmente fazem. Não há como negar que o tradicional serviço de radiodifusão pública tem demonstrado historicamente pontos de vulnerabilidade. Para Blumler e Hoffmann-Riem, “a radiodifusão pública não está isenta dos imperativos sociológicos que obrigam todas as grandes organizações

a se ajustarem às forças externas de poder e às rivalidades fratricidas internas” (BLUMLER; HOFFMANN-RIEM, 1992, p. 203, tradução nossa). Segundo os autores, a politização, os problemas financeiros e organizacionais, as relações com o público, as crises de identidade relativas à sua finalidade, têm contribuído para desviar o serviço público de radiodifusão de seus princípios fundamentais.

No entanto, quaisquer que sejam suas limitações, o serviço público tem sido guiado por um propósito e um conjunto de princípios e práticas que, melhor do que qualquer outra forma de comunicação, pode contribuir para “nutrir a qualidade de vida da opinião pública” (TRACEY, 1992, p. 26, tradução nossa). Em uma época em que a “política de demanda” sobrepujou a “política de oferta” (WOLTON, 1992), isentando os emissores de qualquer responsabilidade, na medida em que as respostas definitivas às questões de qualidade e valores devem ser dadas pelo mercado, ou seja, pelos números de audiência, o serviço público de comunicação se mostra cada vez mais necessário.

Neste ponto, mencione-se a contribuição fundamental de Hoggart sobre a matéria por ocasião de sua participação destacada no *Peacock Committee*, comissão de investigação constituída em 1985 pelo governo de Margaret Thatcher (1979-1990) para analisar alternativas para o financiamento da BBC, em substituição à *license fee*¹⁶. Na verdade, a ideia subjacente à criação da comissão, afinada com a ideologia liberal, era permitir a publicidade comercial nos veículos públicos e, por consequência, aumentar a competição no setor¹⁷(LEAL FILHO, 1997).

Hoggart não era membro da Comissão, mas presidia a *Broadcasting Research Unit (BRU)*, entidade independente mantida pela BBC, pelo *British Film Institute (BIF)* e pela Fundação Markle de Nova Iorque, criada exatamente para enfrentar os ataques do governo conservador e do mercado ao serviço público e à BBC. Com a participação de jornalistas, intelectuais e profissionais de rádio e televisão, sob a coordenação de Hoggart, foi produzido e apresentado à Comissão, como contribuição da BRU, um documento contendo os princípios que deveriam caracterizar o serviço público de radiodifusão. Embora devam ser vistos mais como objetivos do que como instrumentos de regulação, esses princípios são até hoje tomados como referência por estudos da área (LEAL FILHO, 1997).

São oito os princípios alinhados por Hoggart e a BRU em *The Public Service Idea in British Broadcasting – Main Principles* (1985), documento apresentado à Comissão *Peacock*:

¹⁶ Taxa anual cobrada dos proprietários de aparelhos de televisão e que constitui subsídio direto da população à radiodifusão britânica.

¹⁷ O Relatório final da Comissão concluiu pela manutenção da *license fee*, contrariando os interesses do governo Thatcher.

universalidade geográfica, ou seja, os serviços devem alcançar toda a população; *apelo universal*, a programação deve contemplar os diversos interesses; *universalidade de pagamento*, financiamento da principal instituição de radiodifusão diretamente pelos usuários, como forma de mantê-lo afastado da publicidade; *independência* do governo e do mercado; *identidade nacional e comunitária*, preocupação com estes sentimentos na programação; atendimento a *minorias* na programação; *competição* por qualidade entre programas e não pela audiência; e liberdade de *criação* para os produtores (LEAL FILHO, 1997).

Mesmo sendo considerados paradigmáticos e transversais, a aplicabilidade desses princípios varia de acordo com o grau de estabilidade institucional de cada sociedade para que possam ir além meras aspirações inatingíveis. Dependem da maturidade (ou imaturidade) das democracias existentes em cada realidade sócio-política, do modelo específico de desenvolvimento de uma sociedade. Na democracia, uma emissora pública existe para garantir um direito que tem a sociedade à informação, à cultura, à expressão de suas diferenças, à tematização de suas carências e potencialidades e à livre comunicação das ideias. Além disso, a emissora pública deve garantir o direito que o público tem de “criticar o poder, de imaginar o mundo como ele não é, de partilhar os desdobramentos de sua crítica e de sua imaginação e de utilizá-los em benefício de sua liberdade” (UNESCO, 2012, p. 13-14). Por isso mesmo, a discussão sobre serviço público de radiodifusão é, no fundo, a discussão sobre os valores e os princípios que caracterizam a vida social. A noção de serviço público em cada sociedade é, portanto, reflexo do modelo de comunicação que cada país escolhe para implementar.

3 METODOLOGIA

3.1 A análise cultural como método de investigação dos processos comunicacionais

O eixo principal de observação dos teóricos do CCCS de Birmingham sempre foi a natureza das relações entre cultura contemporânea e sociedade, isto é, a natureza das “formas culturais, instituições e práticas culturais, assim como suas relações com a sociedade e as mudanças sociais” (ESCOSTEGUY, 2017, p. 152).

Esta concepção particular de cultura que marca a singularidade do projeto dos Estudos Culturais e seu enfoque sobre a dimensão cultural contemporânea, é que fornece as bases para as investigações empreendidas sob o amparo metodológico desta corrente teórica. A análise cultural está centrada, à vista disso, sobretudo na palavra *cultura*, cujo próprio desenvolvimento histórico, de acordo com Williams, é um registro de um número de “reações importantes e permanentes a [...] mudanças em nossa vida social, econômica e política, e que pode ser visto, ele mesmo, como um tipo especial de mapa pelo qual a natureza das mudanças pode ser explorada” (WILLIAMS, 2011, p. 18-19).

Na obra *The Long Revolution* (WILLIAMS, 1965 [1961]), o autor considera que para analisar criticamente produtos culturais e modos de vida específicos e, assim, observar o processo social como um todo, a análise cultural deve levar em consideração três dimensões da cultura: a *ideal*, na qual a cultura é um estado ou processo de perfeição humana, nos termos de certos valores absolutos e universais; a *documental*, que se refere às obras intelectuais e imaginativas que registram o pensamento e a experiência humana e sobre a organização social estudada; e a *social*, que diz respeito à descrição de determinado modo de vida, na qual são expressos significados e valores não somente na arte e na educação, mas também nas instituições e no comportamento ordinário do cotidiano de uma sociedade (WILLIAMS, 1965 [1961]).

O autor distingue, ainda, três níveis de cultura: a *cultura vivida* em um determinado período e lugar, que apenas se encontra totalmente acessível para aqueles que vivem ou viveram em tal espaço-tempo; a *cultura registrada*, desde a arte até os fatos mais cotidianos, isto é, a cultura documentada de um período; e a *cultura da tradição seletiva*, fator vinculante entre a cultura vivida e os registros da cultura em distintos períodos. Coiro-Moraes (2016) explica que, segundo Williams,

quando a cultura de um período já não é presente, ou seja, não é mais uma cultura vivida, o passado sobrevive, ainda que de maneira mais restrita, nos documentos deixados por essa e/ou acerca dessa cultura. E, através da cultura registrada, é possível obter uma ideia razoavelmente clara sobre o acervo cultural, os padrões gerais de atividade e os valores desse período. Contudo, permeando a sobrevivência da cultura de determinado período há seleções (do que constitui acervo, de quais são efetivamente os padrões e valores culturais), que se dão no momento mesmo em que essa cultura é vivida, mas, também, nos próximos períodos, formando, de modo gradual, em continuidades e rupturas que acontecem em cada época subsequente, uma tradição (COIRO-MORAES, 2016, p. 30).

Os pressupostos de Williams embasam a proposta analítica desta dissertação em relação à EBC, entendida como bem cultural. A *cultura vivida* que, por suas características, pode ser alinhada à categoria *social* de cultura, é abordada sob o ponto de vista das práticas produtivas da EBC, a partir da atuação da pesquisadora no Conselho Curador, com participação direta nas decisões e deliberações do órgão. A *cultura registrada*, que pode ser relacionada à dimensão *documental* da cultura, refere-se às estruturas de regulação, à normatização da EBC.

Já a *cultura da tradição seletiva* é analisada sob o ponto de vista da apropriação que os governos fizeram do estatuto da comunicação pública. Escolhas e opções políticas que descaracterizaram a função primeira da EBC e tiveram impacto direto na consolidação da comunicação pública no País.

Desse modo, utilizamos a análise cultural como método de procedimento, nos termos propostos por Coiro-Moraes (2016), isto é, como método capaz de remeter a ações concretas no contexto da pesquisa, a partir da investigação [...] tanto dos eixos teóricos quanto do instrumental metodológico presentes na própria gênese dos Estudos Culturais e consolidados ao longo de muitas pesquisas no campo da comunicação (COIRO-MORAES, 2016).

Três princípios permeiam o método analítico, segundo a autora: “a análise cultural é *política, conjuntural* e articula *produção e consumo cultural*”. (COIRO-MORAES, 2016, p. 29). De fato, a natureza política da análise cultural já estava presente nos trabalhos pioneiros dos teóricos do campo, ativistas de movimentos políticos de esquerda. Cevasco (2001) entende que estes movimentos tentavam através do programa materialista, “compreender a realidade da experiência da vida sob o capitalismo na sua feição britânica pós-imperial”. Tratava-se, na verdade, “de um projeto intelectual de atualização do marxismo na e a partir da Grã-Bretanha” (CEVASCO, 2001, p. 124).

Além, portanto, do objetivo teórico, os pesquisadores estavam vinculados a um “projeto de transformação do social” que buscava entender as formas de dominação cultural e as formas de resistência vivida pelos sujeitos comuns, a fim de auxiliar na compreensão dos fenômenos

sociais. Assim, pode-se dizer que a prática dos investigadores da corrente dos Estudos Culturais nunca foi uma prática neutra, mas uma prática política (BARKER, 2008). Já na visão de Kellner (2001, p. 54), “desde o começo o trabalho do grupo de Birmingham orientou-se para os problemas políticos cruciais de sua época e de seu meio, centrando intencionalmente sua atenção na política cultural”. E, segundo o autor, “o foco dos estudos culturais britânicos em qualquer momento foi mediado pelas lutas da conjuntura política da época, e seu principal trabalho foi então concebido na forma de intervenções políticas” (KELLNER, 2001, p. 55).

A análise cultural é também *conjuntural*, e deve se ocupar do contexto sócio-histórico em que se insere. O próprio Kellner (2001), por exemplo, defende a necessidade de que a análise cultural seja contextualizada através de uma crítica diagnóstica, de um estudo cultural, multicultural e multiperspectívico, de modo a compreender “as múltiplas relações entre textos e contextos, entre cultura da mídia e história” (Ibdem, p. 153).

Cite-se, ainda, sem a pretensão de aprofundar o significado do conceito, a hipótese cultural de estrutura do sentimento, desenvolvida por Williams, a qual, na compreensão de Gomes (2011), nasce de um duplo esforço: de um lado, o esforço teórico-metodológico de rejeitar o determinismo marxista de análises, sobretudo estruturalista, e empreender uma análise cultural relacionada aos elementos de um modo inteiro de vida, e, de outro, o esforço político de enfrentar o capitalismo. Trata-se de uma tentativa, então, de compreender os elementos e suas ligações em uma geração ou período, ao mesmo tempo em que se mostra politicamente engajada.

Coiro-Moraes (2016) destaca, ainda, que a análise cultural *articula produção e consumo cultural*, o que significa uma mudança de paradigma nas ciências sociais e nas humanidades. Segundo a autora, a centralidade da investigação desloca-se da estruturação política e econômica para buscar contextualizar essa estruturação na complexidade da organização social (COIRO-MORAES, 2016). Deste modo, as relações socioculturais devem ser estudadas de modo a compreender o dinamismo presente nos modos de vida observados, apontando sua organização concreta e o modo como são vividos.

Em linha semelhante, Baptista (2009) destaca como primeira característica das análises culturais o compromisso com a complexidade do fenômeno cultural. Considera, assim, que os investigadores desta área devem colocar uma particular ênfase na produção “contextual, multidimensional e contingente do conhecimento cultural, procurando refletir nos resultados da sua investigação a complexidade e o carácter dinâmico e até, frequentemente, paradoxal do objecto cultural que abordam” (BAPTISTA, 2009, p. 452).

Com base nesta compreensão, desenvolveram-se distintos procedimentos analíticos no âmbito dos Estudos Culturais. Os modelos propostos por Stuart Hall (1980), Richard Johnson (1999), Martín-Barbero (1987) e Paul du Gay et al. (2013 [1997]) podem ser destacados como instrumentos analíticos que possibilitam a investigação de toda a dinâmica do processo comunicativo. Estão baseados na ideia da comunicação como uma estrutura sustentada por uma articulação entre momentos distintos do processo, embora relacionados entre si e dependentes uns dos outros. Permitem, na visão de Escosteguy,

analisar as especificidades de cada momento e elemento envolvido no circuito como um todo, sem predeterminar como essas relações são constituídas; compreender que as relações que se estabelecem entre as partes que configuram a comunicação não são acessíveis a abordagens estreitamente definidas; indicar que os sentidos são produzidos em diversos momentos do circuito e, finalmente, preservar a dinâmica do processo comunicativo, integrando um conjunto de dimensões (ESCOSTEGUY, 2007 p. 133).

A importância desses protocolos analíticos, que serão apresentados brevemente a seguir como recorrido histórico das formulações metodológicas desenvolvidas segundo esta perspectiva, reside em sua utilidade como instrumentais que permitem superar os enfoques fragmentados do processo comunicativo e, portanto, a compreensão limitada e reducionista da comunicação. Por isso mesmo, serviram de referência e inspiraram a elaboração de nosso próprio circuito, o “Circuito da EBC”, que será apresentado ao final da seção 3.2.

O trabalho pioneiro a introduzir os instrumentos analíticos que possibilitaram uma visão integrada do processo comunicativo foi o modelo criado por Stuart Hall no ensaio *Codificação/Decodificação*, (2003a [1980]), esquematizado na Figura 1 abaixo.



Figura 1 – Modelo Codificação/Decodificação | Fonte: Escosteguy, 2007, p. 125

O protocolo teórico-metodológico proposto pelo autor está fundamentado na concepção da comunicação como estrutura sustentada por uma articulação entre momentos distintos em que cada um tem suas próprias formas e condições de existência. Como eles estão articulados entre si, devem ser registrados e analisados um em relação ao outro, sendo que cada momento é necessário para o todo, mas nenhum antecipa o próximo.

De origem semiótica, o modelo introduz a ideia de que uma mensagem codificada no âmbito da produção (emissor) pode ser decodificada pelos receptores de maneiras distintas, de acordo com suas próprias estruturas de significado. Ou seja, no entendimento de Hall (2003a [1980]), o sentido dos textos midiáticos não está determinado pelo emissor, já que a mensagem não é transparente, sendo potencialmente transformável em mais de uma configuração. Identifica, portanto, a existência de sentidos dominantes ou preferenciais, o que desmente a ideia de que a sociedade é um campo aberto de discursos e que todas as leituras têm o mesmo valor analítico.

Outro modelo desenvolvido para análise da integralidade do processo comunicativo, agora na matriz latino-americana, abrange o Mapa das Mediações de Martín-Barbero, cujo diagrama está representado na Figura 2.



Figura 2 – Mapa das Mediações | Fonte: Martín Barbero, 2015 [1987], p. 16.

Seu trabalho sobre o uso social dos meios propõe que, no lugar de a análise focar nos meios e suas condições específicas de produção ou mensagem, é preciso pensar nas mediações, nos processos culturais, sociais e econômicos envolvidos. No dizer de Lopes (2018), “a teoria barberiana das mediações não se confunde com uma teoria da recepção e seu alcance está em compreender o inteiro processo da comunicação, tal como é concebido dentro de cada um dos mapas propostos” (LOPES, 2018, p. 14).

Ainda na linhagem dos estudos britânicos desenvolvidos para pensar as relações e a dinâmica do processo comunicativo, é importante citar o circuito da cultura de Richard Johnson (1999), representado na Figura 3, a seguir:

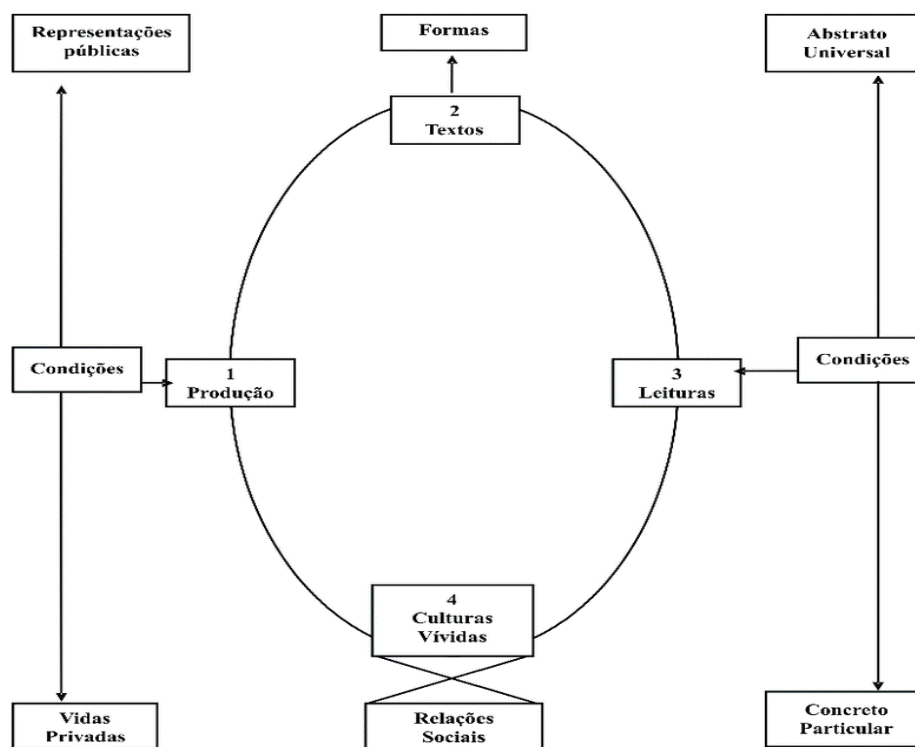


Figura 3 – Circuito da Cultura – Johnson | Fonte: Johnson, 1999, p. 35

Este modelo identifica como momentos do processo comunicativo a *produção*, os *textos*, as *leituras* e as *culturas vividas*, estas últimas em estreita conexão com as relações sociais. Cada um destes momentos do circuito, onde também atuam condições relativas a movimentos entre o público e o privado, e entre formas abstratas e concretas, depende dos outros e é indispensável para o todo.

Na instância da *produção*, a análise deve estar centrada não apenas na organização das formas culturais, isto é, nas instituições, mas também nos aspectos subjetivos de produção, ou seja, pensar na produção relacionada com as culturas vividas e suas influências. Já o *texto* não deve ser estudado por ele próprio e nem pelos efeitos sociais que se pensa produzir, mas pelas formas subjetivas ou culturais que efetiva e coloca à disposição. Portanto, o *texto* não é o principal objeto, mas sim a vida subjetiva das formas sociais em cada momento de sua circulação, isto é, os significados produzidos.

No que concerne ao posicionamento na instância da *leitura*, Johnson (1999) alerta para o risco de se assumir a autonomia da leitura em oposição à autoridade do texto. Na interpretação do autor, as análises textuais devem ser adaptadas ao estudo das práticas reais de leitura dos diferentes públicos. Já na instância das *culturas vividas*, segundo o autor, o pesquisador deve estar atento ao meio social no qual se encontram elementos culturais ativos que pautam tanto o espaço de produção como o das leituras.

3.2 O Circuito da Cultura como instrumental metodológico

Apresentados os três modelos anteriores, passamos a concentrar nossa atenção no protocolo analítico que constitui a metodologia que orienta esta dissertação, e que será discutido em profundidade na seção 3.2. Trata-se do Circuito da Cultura proposto por Paul du Gay, Stuart Hall, Linda James, Hugh MacKay e Keith Negus (2013 [1997]), pesquisadores da *Open University*, de Londres. Desenvolvido a partir do estudo do *Walkman*, da Sony, o modelo, representado graficamente na Figura 5, a seguir, propõe que a análise sobre os sentidos postos em circulação nos processos comunicativos e culturais deve se concentrar em cinco momentos: *produção, regulação, representação, identidade e consumo*.



Figura 4: Circuito da cultura | Fonte: Du Gay et al. (2013 [1997], p. XXX).

Na concepção dos autores, o eixo da *produção* se refere ao ato ou resultado da transformação socialmente organizada de materiais numa determinada forma, ou seja, corresponde às condições ou meios de produção do artefato cultural que se constitui no seu objeto de estudo. O eixo da *regulação* corresponde à noção de regramento, isto é, leis, normas

e convenções através das quais as práticas sociais são ordenadas e políticas culturais são implementadas.

A *representação* corresponde à associação de sentidos a determinado produto cultural, e isso se viabiliza principalmente através da linguagem (não apenas palavras escritas ou faladas, mas também pintura, fotografia, escrita, imagens feitas através da tecnologia, desenho). O conceito de *identidade* trata do posicionamento dos sujeitos no interior das representações, e está relacionado aos processos de subjetivação do indivíduo e de sua caminhada na direção do tornar-se sujeito.

E, o *consumo*, é o eixo do circuito da cultura onde se completa a produção de sentidos, através do “conjunto de processos socioculturais em que se realizam a apropriação e os usos dos produtos” (CANCLINI, 1999, p. 77).

Do ponto de vista analítico, esses momentos são seções distintas, mas eles se sobrepõem e se entrelaçam segundo condições e circunstâncias particulares. É, portanto, a articulação desses momentos que propicia a compreensão do todo. O conceito de articulação é importante. Du Gay et al. (2013 [1997]) a descrevem como o processo de conectar elementos díspares para formar uma unidade temporária.

É, portanto, a forma da conexão que pode gerar uma unidade de dois ou mais elementos diferentes ou distintos, sob certas condições. É uma ligação que não é necessária, determinada ou absoluta e essencial o tempo todo; ao contrário, é um vínculo cujas condições de existência ou surgimento precisam estar localizadas nas contingências das circunstâncias. (DU GAY et al., 2013 [1997], p. XXX, tradução nossa).

Registre-se que, embora du Gay (2013 [1997]) afirme que “qualquer análise de um texto ou artefato cultural deve passar [pelo circuito da cultura] para que seja adequadamente estudado” (Ibidem, p. XXX), o que poderia implicar dizer que pesquisas que privilegiem a instância da *produção*, por exemplo, sejam incompletas, não pretendemos sugerir a inadequação de outras linhas teóricas de análise ou investigação. Ao contrário, em nosso entendimento, as possibilidades abertas pela ampliação do escopo de análise apenas enriquecem as perspectivas na busca por um entendimento alargado dos processos de circulação dos bens materiais e simbólicos nas culturas contemporâneas.

Explicitadas as especificidades de cada momento do processo comunicativo, nos termos definidos pelos autores, reiteramos, nesse passo, a opção deste trabalho por definir como categorias analíticas as instâncias da *produção*, *regulação* e *identidade institucional* e elaboramos o “Circuito da EBC”, abaixo ilustrado. O diagrama representa a apropriação

particular do circuito da cultura feita a partir da identificação dos elementos adequados às demandas próprias de nosso objeto.

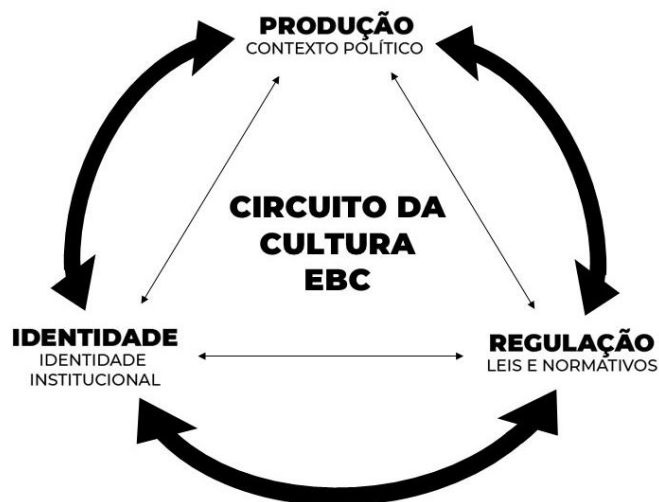


Figura 5 – Circuito da Cultura da EBC | Fonte: Elaborado pela autora

3.3 Os momentos do processo cultural-comunicativo no circuito da EBC

Produção

As características estruturantes do cenário comunicacional brasileiro evidenciam à sociedade o padrão de simbiose entre o Estado/Governo e os meios de comunicação. Para os objetivos desta seção, ou seja, a análise do processo de produção que culminou com a criação da EBC, basta um olhar sobre a história política, econômica e social do País para entender a ausência de uma comunicação de natureza efetivamente pública e a presença dominante da comunicação comercial. A formação da sociedade brasileira, conceitos como patrimonialismo e coronelismo, explicam esta realidade.

Amplamente utilizado em estudos sobre a sociedade brasileira, por autores como Raymundo Faoro (2000) e Sérgio Buarque de Holanda (1995), o conceito de “patrimonialismo”, de herança portuguesa, se refere à apropriação do Estado e do espaço público pelo interesse privado dos segmentos sociais dominantes. Para Faoro (2000),

num estágio inicial, o domínio patrimonial [...] apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o público e o privado. [...] O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal [...] (FAORO, 2000, p. 823).

E Buarque de Holanda (1995), assim se refere ao mesmo fenômeno:

para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1995, p. 145).

Estas práticas se materializam no Brasil contemporâneo de duas formas: o patrimonialismo dos políticos e o patrimonialismo privado, com a conseqüente colonização do Estado por interesses privados e uma perda do sentido público, o que, segundo Sorj (2000), afeta “a eficácia e a autonomia necessária da máquina governamental para planejar as ações com uma visão que transcenda os interesses particulares” (SORJ, 2000, p. 13). Contrapõe-se, portanto, a sociedade brasileira ao tipo de sociedade moderna na qual o Estado está separado do mercado, “em que as burocracias funcionam de acordo com regras universais e o Governo expressa os projetos das representações políticas constituídas a partir da sociedade civil” (SORJ, 2000, p. 13).

O uso dos espaços e serviços públicos em benefício de particulares bem define a noção que os radiodifusores no Brasil têm sobre propriedade e sobre a separação entre público e privado em suas atividades, equiparando-se aos “donos do poder”, de Faoro, neste particular. Os “donos da mídia”¹⁸ esquecem, inclusive, que são meros usuários de um bem público – o espectro radioelétrico – que é concedido pela autoridade reguladora à exploração de terceiros, sob sua regulamentação e fiscalização.

De outra parte, verifica-se o fenômeno do “coronelismo eletrônico”, ou seja, a utilização das concessões de radiodifusão como moeda de barganha política e a troca de favores entre parlamentares e o Governo Federal no momento da liberação das concessões das outorgas de rádio e televisão. Tem origem no conceito do coronelismo histórico, definido por Nunes Leal Filho (1997):

o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso

¹⁸ O projeto “Donos da Mídia” nasceu na década de 1980 a partir de um trabalho elaborado pelo jornalista Daniel Herz sobre a liberação de outorgas de rádio e TV promovida pelo governo do então presidente José Sarney. Em 2017 uma iniciativa semelhante foi realizada pela organização Repórteres sem Fronteiras (RSF) e o coletivo Intervozes, com a versão brasileira do *Media Ownership Monitor* (MOM, ou Monitoramento da Propriedade da Mídia no Brasil). Cf: <<https://intervozes.org.br/projetos/monitoramento-da-propriedade-de-midia-no-brasil-mom/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

fundamental resulta as características secundárias do sistema ‘coronelista’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL FILHO, 1997, p. 40).

Trata-se, portanto, da prática por parte de radiodifusores de exercer o controle sobre parte do eleitorado por meio dos canais que exploram e que recebem em troca de apoio político. Identifica-se, aqui, uma vez mais, a relação de conveniência e de cumplicidade entre o poder concedente e os concessionários que exploram um serviço que é público, afinal.

A consequência mais perversa deste hábito de troca de interesses é a omissão do Estado brasileiro na formulação e implementação de políticas públicas que contribuam para um ambiente mais equilibrado no setor da comunicação. O papel das políticas nacionais seria ordenar o sistema de comunicação de modo a atender as necessidades prioritárias da sociedade, ou seja, priorizando interesses públicos, e não privados.

Embora seja objeto de distintas definições, pode-se entender políticas públicas como o “conjunto de atos e atitudes que guardam relação com o governo, com o domínio (*politics*) ou com uma ação humana que comporta um programa, uma ação concertada (*policy*)” (SOUZA, 2007, p. 150). No âmbito da comunicação, o conceito de políticas públicas pressupõe o papel do Estado na formulação de diretrizes e direcionamentos para se concretizar o direito à comunicação. Essa intervenção pressupõe formas de pensar e de fazer comunicação que ditarão o rumo para a fixação de normas específicas de organização, gestão, financiamento, formulação de planos e condições competitivas para o setor.

Assim, para além de marcos legais, uma política pública supõe recursos institucionais, uma estrutura organizativa, entes reguladores independentes com poderes não apenas normativos, mas também fiscalizadores, e mecanismos de prestação de contas acerca de seu desempenho. No caso brasileiro, a dinâmica de interesses particularistas no ambiente comunicacional, como a estrutura econômica e política de sustentação deste sistema, influenciou os processos de tomada de decisão e de escolhas estratégicas no âmbito do Estado. A aliança entre as elites políticas e econômicas igualmente adiou durante longos anos, o surgimento de outros modelos de comunicação. No caso na EBC, a consequência foi o retardamento na implementação de uma política pública que significava a existência de uma instituição voltada para a participação social e a representatividade cultural.

Neste quadro de instabilidades, a EBC continua em um espaço de influência social mínimo e com sua missão pública completamente desvirtuada. Não foi capaz de se mostrar influente, plural e autônoma. Não contribuiu com novos valores e princípios que significassem a consolidação de um novo paradigma para a comunicação brasileira. Não significou, portanto,

uma correção na assimetria de oferta de informação, uma nova forma de distribuição de informação e de conhecimento para a sociedade.

Considerando as relações conexas entre os diferentes eixos do circuito da cultura, nos termos propostos por Du Gay et al. (2013 [1997]), é próprio avaliar que este estado de coisas tenha influenciado diretamente o modelo regulatório sob o qual a EBC foi emoldurada.

Regulação

Os modelos de regulação do setor de comunicação são reflexo das condições, circunstâncias e necessidades, dos conflitos e interesses existentes entre atores sociais que compõem as sociedades. Variam, portanto, com a própria evolução histórica das sociedades. Os princípios que irão definir o papel das comunicações e a natureza do serviço prestado pelas instituições de comunicação dependem da forma de participação do Estado na definição de políticas para o setor (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 49-50).

Um dos marcos das discussões sobre a regulação da comunicação em nível mundial foi a Comissão MacBride, resultante de iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com o propósito de construir a chamada “Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação” (Nomic). O Relatório MacBride, com o título “Um Mundo e Muitas Vozes”¹⁹, dava visibilidade aos desequilíbrios estruturais no campo da comunicação e propunha algumas sugestões para solucioná-los, como a necessidade do reconhecimento da comunicação como direito fundamental, a diminuição dos desequilíbrios e desigualdades no campo da informação e a eliminação da excessiva concentração de poder na mídia.

Apesar de considerável apoio internacional, o documento foi apresentado em 1980, às portas do surgimento do neoliberalismo e da valorização dos imperativos do mercado, o que enfraqueceu as propostas apresentadas. O relatório foi condenado especialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, liderados por Ronald Reagan e Margareth Thatcher, sob alegação de ataque e à liberdade de imprensa e à doutrina do livre fluxo de informações. Como represália, os dois líderes retiraram seus países temporariamente da Unesco em 1984 e 1985, respectivamente.

Nesta época intensificaram-se os movimentos em favor do enfraquecimento da interferência do Estado em áreas estratégicas e de promoção de políticas sociais. O discurso dominante passou a rotular como intromissão indevida do Estado a formulação de diretrizes

¹⁹ Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

para o setor de comunicações, sob a justificativa de que cabia ao mercado autorregular-se, o que significou a predominância do movimento pela “desregulação”.

Em termos gerais, a desregulação tem se transformado em senso comum na nova era neoliberal. Parece que se foi o tempo em que empresas ou organizações públicas eram regidas e administradas nacionalmente segundo uma filosofia ou “cultura” “pública”. [...] O movimento em direção às “forças libertadoras do livre mercado” e a estratégia de “privatização” tornou-se a força motora de estratégias econômicas e culturais tanto nacionais quanto internacionais (HALL, 1997, p. 36).

Na mesma linha, Bustamante (1999) afirma que o movimento em direção à desregulação dos meios de comunicação de massa seguiu a lógica de desregulação dos demais setores da economia, acompanhou o aumento das privatizações e o avanço do neoliberalismo, e significou a retirada paulatina do Estado do processo de regulação do setor.

A desregulamentação chega ao audiovisual (...) articulada em duas formas fundamentais: a eliminação das restrições regulamentares sobre a televisão a cabo e o mais flexível e progressivo desaparecimento das regras que tinham regido o funcionamento da televisão e que havia estruturado o setor audiovisual como um todo, especialmente aquelas que limitam a concentração e ordenação do conteúdo. Em ambos os terrenos verifica-se uma filosofia de fundo destinada a reduzir a intervenção estatal e aumentar a concorrência, como regra suprema identificada não só com o desenvolvimento econômico, mas também com a garantia do pluralismo. (BUSTAMANTE, 1999, p. 46).

Na verdade, a partir da década de 1980, a convergência de dois conjuntos de mudanças paralelas, mas inter-relacionados, um tecnológico, o outro ideológico, teve grande impacto sobre cenário comunicacional nacional e global. Por um lado, o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação eliminou a noção de escassez de espectro eletromagnético, aumentou a capacidade de produção e distribuição de dados e de material audiovisual. Por outro, a ideia de usar essa capacidade para negócios baseados no mercado tornou-se a ideologia que ainda sustenta a maioria das políticas de comunicação em todo o mundo. Com base no binômio *diversidade-pluralidade*, ou seja, a disponibilidade de maior variedade de conteúdo nos veículos de comunicação e a inexistência de oligopólios e monopólios, por conta da entrada de novos *players* no mercado, estariam criadas as condições para um ambiente democrático nas comunicações.

Tal premissa considera que as chamadas “tecnologias da liberdade” permitiriam que os usuários dos serviços tivessem maior poder de escolha e pudessem participar do processo democrático a partir do acesso ao conhecimento propiciado por fontes variadas de informação.

No entanto, estas possibilidades foram aos poucos se revelando de difícil concretização. O fenômeno da economia de escala, característico da indústria de comunicação, e que a torna um mercado imperfeito, faz a entrada de novos operadores extremamente difícil²⁰.

Diante deste panorama, se poderia argumentar em favor da possibilidade de uma regulamentação que corrigisse as imperfeições do mercado de radiodifusão, especialmente de modo a evitar abusos como a concentração de propriedade. O problema é que, neste ambiente, as regras têm natureza *negativa*, ou seja, a regulação na radiodifusão é limitada a *prevenir* em vez de *promover* algo. De acordo com Graham e Davies (1997), “propósitos ... como educar, informar e entreter, por exemplo ... não podem ser alcançados por regras, porque as regras não podem fazer as coisas acontecerem” (GRAHAM; DAVIES, 1997, p. 37-38, tradução nossa). Dada esta natureza *negativa* da regulamentação na radiodifusão, mesmo que o controle excessivo dos meios de comunicação pelos mesmos grupos possa ser corrigido por meio do estabelecimento de tetos setoriais específicos sobre a propriedade, a diversidade de pontos de vista e a qualidade da informação não serão conseguidas automaticamente.

Veja-se que na realidade brasileira, a opção pelo chamado *trusteeship model*, no qual os radiodifusores atuam como *trustees*, ou fiduciários do público, fez com que o setor de radiodifusão fosse entregue, prioritariamente, à exploração comercial da empresa privada, por meio de concessões da União. E a consequência é um cenário de concentração na mídia, embora a Constituição Brasileira proíba que os meios de comunicação social sejam, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio (art. 220, 5º).²¹

Neste ambiente de ausência de atuação do Estado na correção das disfunções da radiodifusão comercial, uma possibilidade de “intervenção” para o equilíbrio do setor poderia ser a entrada em cena do que Jambeiro (2000) denomina o Estado Proprietário²², isto é, o Estado

²⁰ “Existe economia de escala quando a expansão da capacidade de produção de uma firma ou indústria causa um aumento dos custos totais de produção menor que, proporcionalmente, os do produto. Como resultado, os custos médios de produção caem, a longo prazo” (DAVIS; BANNOCK; BAXTER, 1977). Ou seja, em empresas com grande escala de produção como as indústrias de comunicação, o investimento inicial é difundido sobre o crescente número de unidades de produção. Desta forma, estas empresas possuem vantagens sobre as pequenas, com custos médios ainda altos, o que poderia favorecer monopólios.

²¹ Lima (2003) afirma que a concentração se manifesta em três níveis: a *concentração horizontal*, quando um mesmo grupo controla vários veículos de um mesmo tipo; a *concentração vertical*, quando um único grupo controla diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição, e a *propriedade cruzada*, quando um mesmo grupo controla vários veículos (rádio, televisão e jornal).

²² Além da função de *Estado Proprietário*, Jambeiro (2000) classifica as funções que o Estado pode assumir na área de comunicações como: *promotor ou regulador*. É *Estado Promotor* porque define as políticas públicas para o setor, investe em infraestrutura, e concede incentivos e subvenções; e é *Estado Regulador*, porque estabelece um conjunto de regras e mecanismos de organização para o setor, principalmente com vistas a evitar desequilíbrios (JAMBEIRO, 2000, p. 23).

enquanto gestor direto de emissoras de rádio e TV. Esta função se materializou, no País, na manutenção dos canais de comunicação chamados educativos e dos canais de divulgação institucional. Mais recentemente, agregaram-se a estes os veículos geridos pela EBC.

No entanto, o que entrou em cena na criação e gestão da EBC foi um Estado que não superou as arraigadas práticas culturais do partidarismo e do governismo, que não entendeu a noção de que emissoras de radiodifusão públicas não existem para defender o governo, nem preservar a imagem dos governantes. Não teve a compreensão de que o aparelhamento da EBC pelos partidos no poder, qualquer que fosse ele, na verdade reproduz a mentalidade do que ocorre entre as empresas privadas e os governos. Da mesma maneira que as empresas comerciais se aliam politicamente em função de interesses mútuos, as instituições de radiodifusão públicas ligadas aos governos acabam por curvar-se aos desejos e interesses do ocupante do poder.

Todos esses mecanismos que caracterizam a normatividade da EBC possuem desdobramentos sobre as outras etapas do circuito da cultura sendo, por isso, o eixo da regulação indissociável dos demais momentos que compõem a dinâmica do processo.

Identidade institucional

Kunsch (2003) entende que a identidade de uma instituição “reflete e projeta a real personalidade da organização. É a manifestação tangível, o autorretrato da organização ou a soma total de seus atributos, sua comunicação, suas expressões, etc.” (KUNSCH, 2003, p. 172). Diz respeito, portanto, a tudo que é central e distintivo nas instituições, tendo como balizas os valores, as normas, as práticas. Assim, para a afirmação de sua identidade, a instituição deve adotar uma política clara e definida de gerenciamento de seu processo, de modo a que seja reconhecida, não apenas internamente, mas também no ambiente externo.

Em termos gerais, como instituição, a EBC pode ser equiparada às demais empresas do setor, no sentido de que tem como finalidade precípua a prestação de serviços de comunicação e informação ao público por meio de seus veículos. Da mesma forma que qualquer outra empresa de comunicação, a EBC está situada em um cenário que tem influência sobre suas condições de desenvolvimento. Assim, a análise da identidade da EBC enquanto instituição requer tanto um olhar para suas características internas, como também para seu lugar de inserção no quadro mais amplo do sistema comunicacional.

Do ponto de vista estrutural, a EBC está colocada em um contexto onde os meios de comunicação se estabeleceram quase que invariavelmente como empreendimentos de comércio

privado. E o resultado mais evidente desta presença hegemônica dos veículos comerciais no País é o fato de que a identidade desses veículos, aquela construída para gerar identificação com o espectador, segue a lógica do mercado. O inegável reflexo deste processo na construção do imaginário do público acabou por dificultar a consolidação da identidade dos veículos públicos, ainda sem definições conclusivas sobre os critérios que devem nortear sua atuação e os parâmetros que devem caracterizar sua personalidade institucional.

Outros elementos apontados por Cifuentes (2002) também têm reflexos sobre a identidade das instituições. Conforme o autor, toda empresa de comunicação pode ser identificada através de alguns elementos como um nome ou razão social que a identifica, frequências no espectro, onde pode ser procurada e recebida pelo público, e mais importante para nossa análise, um estatuto jurídico que regulamenta suas decisões e seus critérios de ação (CIFUENTES, 2002).

O autor destaca que o estatuto jurídico da televisão pública é o ponto de partida para entender a missão das instituições de comunicação. E entende que apesar de a identidade de uma instituição depender de sua missão básica, existem fatores que impedem o seu cumprimento. Segundo ele

Se a geração, o controle e a remoção das autoridades dependem diretamente do chefe do governo a conduta do meio deverá seguir a orientação do governo do turno; estamos falando, portanto, de uma “televisão governamental”. Caso contrário, se no processo de geração, controle e remoção de autoridades da empresa, intervierem órgãos plurais e representativos do Estado, será possível dar autonomia à empresa com relação ao poder e aos interesses imediatos do governo (CIFUENTES, 2002, p. 128-129).

Veja-se que o modelo jurídico sob o qual a EBC foi concebida, ligada ao órgão de publicidade do Governo Federal, além da dupla missão de liderar a comunicação pública e produzir a comunicação estatal (a oficial, do Poder Executivo), unindo duas figuras jurídicas e dois objetivos distintos em uma única instituição, trouxe consequências negativas para a constituição de sua identidade institucional. No campo político, tal ambiguidade sempre foi geradora de confusão conceitual interna e externa e um obstáculo à legitimação política da instituição perante a sociedade e, internamente, se mostrou um óbice à busca pela qualidade editorial e jornalística.

Os processos e práticas internas de gestão da empresa acabaram por afetar gravemente sua identidade institucional. Lembre-se que a EBC tem herança estatal e educativa. Herdou rotinas jornalísticas e administrativas, além de práticas, pessoal e valores culturais da Radiobrás

e dos veículos educativos que eram administrados pela Acerp. O resultado é uma cultura organizacional que nasce sem referência, sem um entendimento claro em relação à sua missão, e não consegue se estruturar para prestar um serviço público.

Também contribui para esta falta de definição entre o público e o estatal a questão do financiamento, que tem influência direta na autonomia das emissoras públicas. Embora as formas de financiamento dessas instituições possam variar e incluir publicidade institucional, contribuições voluntárias, ou cobrança de taxas de licença (a *licence fee*), a dependência da aprovação anual do orçamento público, totalmente sujeito à discricionariedade dos governantes no poder, põe em risco a própria sobrevivência das emissoras.

Importante abordar aqui a diferença entre os conceitos de Estado e governo, entre políticas de Estado e políticas de governo. Pode-se definir o Estado como o conjunto da sociedade política, incluindo o governo. A diferença entre Estado e governo está na hierarquia entre ambos, ou seja, o governo é mais uma das instituições que compõem o Estado, é a esfera responsável por administrá-lo. Os governos são transitórios, enquanto o Estado é permanente.

Porém, na compreensão de Lima (2012), a cultura política brasileira separa Estado e governo como instituições representativas de interesses diferentes. O Estado é “uma instituição não só capaz, mas, sobretudo, com o dever de proteger o interesse público, seja ele territorial, estratégico, econômico, cultural ou qualquer outro. [...] O papel do Estado se equacionaria, portanto, com o interesse público” (LIMA, 2012, p. 121).

Já o governo, composto por políticos que circunstancialmente controlam a máquina administrativa do Estado e os recursos por ele arrecadados, tem o poder de redistribuí-los em consonância com os seus interesses privados transitórios.

Enquadra-se nessa percepção de Governo a maneira como a maioria dos eleitores ainda define o papel dos deputados federais e aquilo que eles deveriam fazer, ou seja, redistribuir os recursos públicos para a sua *constituency* (eleitorado). [...] O papel do governo, portanto, se equacionaria com o interesse privado (LIMA, 2012, p. 121).

Em nosso entendimento, esta predisposição do governo em atender a interesses privados, nos termos apresentados por Lima (2012), inclui, também, o atendimento a interesses políticos circunstanciais. Daí derivam práticas como a captura da administração pública por interesses partidários momentâneos, a tomada da máquina pública pelas forças políticas que adentram o poder. Estas condutas nos levam a compreender os caminhos que desaguaram na criação da EBC com as características sob as quais foi estruturada.

Ao fazer uma distinção entre “política pública” e “decisão política”, Rua (2014) nos auxilia nesta reflexão:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha entre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 2014, p. 17).

Nestes termos, pode-se avaliar que a EBC surgiu de uma decisão política circunstancial, de um projeto governamental, de uma política de Governo. O modelo sob o qual foi criada, de natureza vertical e centralizado na figura da Secom/PR, órgão do Governo Federal, em detrimento de um modelo horizontalizado de fortalecimento de emissoras educativas já existentes, não deixou dúvidas sobre a natureza da decisão tomada. Porque oriunda de uma posição política instável institucionalmente, à mercê de projetos provisórios de governos e sujeita às alternâncias do poder, esteve a EBC vulnerável ao sabor dos ventos dos interesses político-partidários. Nada mais verdadeiro na história da empresa. Uma instituição pública que deveria se caracterizar pela estabilidade, resultante de uma política de Estado, continua sujeita à transitoriedade dos Governos. Resulta a ausência de uma instituição com identidade consolidada, a falta de identificação da população com o projeto que deveria dialogar com sua realidade, a impossibilidade de o público brasileiro adquirir vivência e experiência em comunicação pública.

Na perspectiva do circuito da cultura da EBC, nos termos propostos neste trabalho, e considerando todos os desdobramentos do processo que envolve a criação, gestão e desenvolvimento da EBC, a instância da identidade institucional da empresa não pode ser dissociada dos momentos produção e da regulação.

Apresentados os fundamentos e conceitos contidos nas categorias analíticas que orientam este trabalho, no próximo capítulo iniciamos a análise cultural da EBC.

4 EBC: UMA ANÁLISE CULTURAL DE SUA TRAJETÓRIA

4.1 Produção – Comunicação, Política e Poder Econômico no Brasil

O Circuito da Cultura adaptado para a análise proposta por esta pesquisa entende a instância da produção como o contexto político em que se deu a criação da EBC e a identificação das estruturas de poder envolvidas neste processo. Para melhor entendimento destas circunstâncias, é preciso, em primeiro lugar, rever historicamente as peculiaridades do ambiente comunicacional brasileiro.

Como será discutido a seguir, a formação sociopolítica e cultural do Estado brasileiro, assentada sobre bases patrimonialistas, ou seja, a dominação política onde não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada, sempre impregnou as relações no âmbito da comunicação. Outro traço do caráter nacional, o coronelismo, espalhou-se no mesmo campo, a ponto de ter sido batizado de coronelismo eletrônico. Segundo Lima (2007), “No coronelismo eletrônico [...] a moeda de troca continua sendo o voto, como no velho coronelismo. Só que não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação – vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública” (LIMA, 2007, p. 3).

De outra parte, verifica-se no cenário comunicacional brasileiro a histórica utilização de canais de comunicação pelos governos, seja para cumprir as necessidades de divulgação institucional, seja para funções “educativas”, por meio das emissoras criadas pelo regime militar em 1967. Neste processo, o aparelhamento destas ferramentas da comunicação foi sempre uma constante em governos à esquerda ou à direita do espectro político.

A criação da EBC teve a marca deste contexto, um campo comunicacional caracterizado pelo domínio econômico-privado e político-estatal. Ambiente onde a cultura de promoção pessoal das autoridades e a manipulação política dos canais de comunicação estatais ou educativos são simétricas à cumplicidade que caracteriza a relação Estado/emissores comerciais.

A análise relativa ao momento da *produção*, nos termos do circuito da cultura da EBC, terá como foco, portanto, em primeiro lugar, a troca de interesses entre radiodifusores comerciais e o Estado, por meio do exame de episódios que atestam as especificidades deste vínculo. Em seguida apresentamos periodização histórica das emissoras do campo público no País e evidenciamos seu papel essencial na construção do sistema de comunicação pública no âmbito do I Fórum Nacional de Televisões Públicas.

4.1.1 Controle estatal e exploração privada: interesses em jogo na radiodifusão

Nossas primeiras experiências no campo da radiodifusão, no início dos anos 1920, tiveram como inspiração o modelo europeu, baseado no conceito do rádio como um serviço público. Os ideais do pioneiro Roquette Pinto, fundador da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, se assemelhavam aos de Lord Reith, primeiro diretor-geral da BBC. A emissora carioca seria mantida pelos ouvintes e não admitiria publicidade, à exemplo do que ocorre até hoje com emissoras públicas europeias.

A radiodifusão brasileira, portanto, nasceu pública e assim permaneceu por pouco mais de uma década, até que a legislação brasileira, por decisão do presidente Getúlio Vargas, e atendendo aos interesses do capital privado pelas possibilidades comerciais do novo veículo, passasse a permitir, em 1932, a publicidade no rádio²³. Como decorrência, as rádios ‘sociedades’ ou rádios ‘clubes’ foram aos poucos sendo seduzidas pelos atrativos do lucro e se transformando em emissoras comerciais.

Abandonamos o modelo europeu e adotamos o modelo norte-americano, totalmente financiado pela publicidade. Como dito por Sepstrup (1991), “a propaganda nos Estados Unidos foi tratada como visitante de honra do *broadcasting*. Na Europa, ela é uma visitante tolerada e recebe o mais humilde lugar na mesa” (SEPSTRUP, 1991, p. 359). Acabamos, assim, invertendo o que ocorreu em muitos países desenvolvidos, “onde o público antecedeu o privado, ou foi simultâneo a ele, países onde a cidadania antecedeu o consumo de massas”, e onde afirmou-se com mais facilidade o lugar dos veículos de radiodifusão públicos (GIL, 2006, p. 5)²⁴.

A interação entre radiodifusão e política é evidente em toda a história da comunicação brasileira. Tradicionalmente, o microfone de rádio e, mais tarde, a câmera de televisão, se constituíram nos instrumentos preferidos pelos líderes políticos para a construção e manutenção de uma base de poder. Inspirado no uso do rádio por mandatários no exterior nos primeiros anos da década de 1930, como Adolf Hitler, na Alemanha, e Benito Mussolini, na Itália, Getúlio Vargas, em consonância com a crença predominante na época sobre o poder manipulador da mídia, logo dominou as habilidades necessárias para usar e controlar o veículo.

²³ Art. 73 do Decreto nº 12.111, de 1º de março de 1932, que aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional.

²⁴ Discurso do Ministro da Cultura Gilberto Gil por ocasião do lançamento do Caderno de Debates 2 do Fórum de TVs Públicas. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.alquimidia.org/ganeshha/arquivosSGC/DOWN_222216caderno_de_bates_1.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

Mencione-se que o surgimento da radiodifusão na América Latina dá-se quase paralelamente ao início dos governos populistas de Vargas, no Brasil e, um pouco mais tarde, de Juan Domingos Perón, na Argentina. As estratégias de comunicação dos dois governantes baseavam-se no culto ao líder, na gestação de um sentimento nacional de sentir-se parte de uma região, bem como nos serviços de propaganda – no Brasil, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), na Argentina, a Secretaria de Imprensa e Informação. Na visão de Haussen (1996),

Em síntese, as “novas” tecnologias de comunicação dessa primeira etapa têm sua relação com a cultura mediada pelo projeto estatal de modernização, um projeto eminentemente político, mas também cultural: não era possível transformar estes países em nações sem criar neles uma cultura nacional (HAUSSEN, 1996, p. 53).

No Brasil, é no Estado Novo que a simbiose do rádio com a política tem sua maior expressão. Segundo Jambeiro et al. (2004),

Para forjar uma ideologia estado-novista aceitável pela população, o governo investe significativamente na área da radiodifusão, através de patrocínios dos programas mais populares e dos artistas, já então transformados em ídolos (JAMBEIRO et al., 2004, p. 54).

Além do programa *Hora do Brasil* criado em 1938²⁵, com transmissão diária obrigatória para todo o País, e da Rádio Nacional²⁶, o Estado Novo mantinha mais uma emissora oficial, a Rádio Mauá, subordinada ao então Ministério do Trabalho, que popularizava a imagem de Vargas como o benfeitor dos trabalhadores do Brasil. Jambeiro afirma que para se ter ideia da dimensão do uso do rádio na política, basta lembrar a máxima de Francisco Campos, o ideólogo do Estado Novo, de que “não é preciso o contato físico entre o líder e a massa para que haja multidão” (CAMPOS, 1941 *apud* JAMBEIRO et al, 2004, p. 114). Após a queda de Vargas, o

²⁵ Desde 1931, com o Departamento Oficial de Publicidade, substituído em 1934 pelo Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), o governo Vargas já vinha implantando uma política de controle da informação transmitida pelo rádio e pela imprensa. Em 1935 é criado o *Programa Nacional* para dar popularidade ao governo, e mais tarde, em 1938, rebatizado de *Hora do Brasil*, com veiculação diária obrigatória, das 19 às 20 horas. Em 1946, o nome do programa foi mudado para *Voz do Brasil*. Em 2018 o governo Temer sanciona a flexibilização do horário de veiculação do programa no intervalo entre 19 às 22 h, embora permaneça obrigatório.

²⁶ Criada em 1936 pela Companhia Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande (que também controlava outros veículos de imprensa como o Jornal A Noite), a Rádio Nacional foi incorporada em 1940 pela União em vista da estatização do patrimônio do conglomerado por dívida com o Executivo, e se tornou aparelho de propaganda do governo, embora não tenha abdicado totalmente de seu perfil comercial.

governo Gaspar Dutra (1946-1950) ensaiou extinguir a *Hora do Brasil*, mas foi convencido por aliados de sua importância como instrumento de propaganda política. Em 1946, o nome do programa foi mudado para *Voz do Brasil* e passou a incluir um horário reservado para o Congresso Nacional.

Após um período inicial de pouca relevância em termos de alcance e expressão, a televisão, surgida em 1950, começou a se massificar a partir da possibilidade da venda e distribuição de programas para outras praças por meio da gravação em videotape. Aos interesses comerciais que se fortaleciam entre os empresários, se contrapunha o entendimento do governo João Goulart (1961-1964) sobre a necessidade de um maior controle estatal sobre o setor. Depois de duro embate no Congresso Nacional, é aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962²⁷, a feitura dos radiodifusores, que derrubaram os 52 vetos do Presidente da República apostos ao texto original.

Já à época do regime de exceção, com as comunicações (aí incluídas as telecomunicações) designadas “áreas de segurança nacional”, os Generais vislumbraram nos meios de comunicação, especialmente na televisão, os veículos ideais para disseminação da ideologia militar, e o propósito da “integração nacional” foi viabilizado por meio da estruturação do sistema de radiodifusão em redes. A implantação da infraestrutura necessária para a expansão das emissoras comerciais incluiu a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), em 1965, e do MiniCom, em 1967. Tem início, a partir daí, a construção de um parque tecnológico que permitiria a ligação de todo o território nacional.

Ortiz (1988) explica que:

não se pode esquecer que a noção de integração estabelece uma ponte entre os interesses dos empresários e dos militares, muito embora ela seja interpretada pelos industriais em termos diferenciados. Ambos os setores vêm vantagens em integrar o território nacional, mas enquanto os militares propõem a unificação política das consciências, os empresários sublinham o lado da integração do mercado (ORTIZ, 1988, p. 118).

Favorecida por esta política de estímulo à expansão da televisão como instrumento de legitimação do regime, surge, em 1965, a TV Globo do Rio de Janeiro, que teria papel

²⁷ A radiodifusão ainda é regulada pelo anacrônico CBT, aprovado pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, apesar de pelo menos três tentativas de reestruturação do setor terem sido feitas durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Os anteprojatos nunca chegaram a ser apreciados pelo Congresso por pressão dos concessionários de canais de rádio e televisão. As Telecomunicações não são mais reguladas pelo CBT, mas pela Lei Geral das Telecomunicações (LGT), a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

preponderante, para o bem e para o mal, nos episódios mais significativos da história do País. Criada com o apoio financeiro e operacional do Grupo americano Time-Life, acordo considerado ilegal e desfeito em 1966 por contrariar a legislação de então que vetava a participação de grupos estrangeiros em empresas de comunicação, a Rede Globo tomou deste contrato a base financeira, técnica e administrativa para alcançar a expansão (e o poderio) que adquiriu.²⁸

É no período militar que a prática de troca de concessões de licenças de rádio e televisão por apoio político e disseminação da ideologia do regime ganha impulso. Especialmente nos últimos meses do governo Figueiredo (1979-1984), a distribuição de canais mostrava sinais evidentes de apadrinhamento político, clientelismo e fisiologismo na escolha dos beneficiários. De acordo com Motter (2019 [1994]),

chamava atenção a quantidade de emissoras distribuídas e o ritmo sumariíssimo dos processos de outorga, chegando-se ao cúmulo de se conhecer o vencedor de uma “concorrência” apenas um dia após o encerramento do prazo de apresentação da proposta, o que dá uma ideia exata do “exame criterioso” a que eram submetidos os candidatos (MOTTER, 2019 [1994], p. 185).

De acordo com o autor, Figueiredo aproveitou seus últimos dias na Presidência da República para premiar a fidelidade de correligionários políticos, agradar amigos e fortalecer as redes nacionais que estavam se formando para concorrer com a Globo. Chamou atenção, especialmente, a concessão de canal de televisão em Brasília, dada ao empresário Senor Abravanel, o Sílvio Santos. Até 1984, apenas a Rede Globo estava presente em Brasília, mercado considerado estratégico para as redes nacionais de televisão por ser o centro político do País, mas também por concentrar a distribuição das verbas publicitárias governamentais (MOTTER, 2019 [1994]).

Durante o período de transição para o regime democrático, os principais impérios da mídia demonstraram uma capacidade camaleônica de se adaptar às novas circunstâncias. As indústrias da mídia nasceram com o regime militar, cresceram com o regime militar, mas não

²⁸ A partir de denúncias encabeçadas especialmente por Carlos Lacerda e Assis Chateaubriand, em 1966, foi instalada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o caso Globo-Time-Life e concluiu pela necessidade de rompimento do contrato.

se comprometeram com o regime militar. Não tardou para que as grandes concessionárias de rádio e televisão passassem a apoiar o novo regime civil.²⁹

A prática do “coronelismo eletrônico” reaparece explicitamente já por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, realizada entre 1987 e 1988. Em troca da aprovação de uma emenda que estenderia para cinco anos o seu mandato, José Sarney (1985-1988), o primeiro presidente civil depois do período militar, concedeu milhares de licenças de rádio e televisão³⁰.

Mais tarde, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) introduziu algumas medidas aparentemente democratizantes na área da radiodifusão, como a determinação de que as concessões dos serviços das geradoras de televisão comercial passassem a ser determinadas por critérios técnico-econômicos³¹. Mas tal medida, na verdade, acabou por privilegiar os concorrentes com maior poderio econômico e o escambo político não tardou a ressurgir em 1997, por ocasião da votação da emenda constitucional que abria a possibilidade da reeleição do Presidente da República.

Desta vez, as moedas de barganha foram as retransmissoras de televisão (RTVs), que podiam ser concedidas mediante portaria do MiniCom, sem a necessidade de deliberação pelo Congresso Nacional³². Cerca de 1.800 destas emissoras³³ foram distribuídas a empresas comerciais já detentoras de outras concessões, a igrejas, a políticos (ou a seus prepostos) (SANTOS, 2004, p. 153).

²⁹ O episódio que melhor ilustra esta afirmação é a cobertura da campanha das Diretas Já pela Rede Globo. Segundo Lima (2012) após cerca de 90 dias de silêncio, a Rede Globo só começou a noticiar as manifestações quando uma nova configuração do “bloco histórico” articulada com a participação de Roberto Marinho estava assegurada em torno de Tancredo Neves. A partir daí, a Globo emergiria “novamente com um papel decisivo, retomando seu lugar de “agente legitimador” do poder político, agora no contexto da Nova República que surgiria a partir de 1985” (LIMA, 2012, p. 177).

³⁰ “O presidente Sarney superou os seus antecessores no número de licenças de emissoras de rádio e televisão concedidas. Nenhum outro governo outorgou tantas concessões em tão pouco tempo nem fez uso político delas de forma tão explícita. Em seis anos, o governo do general Figueiredo havia concedido 634 canais de radiodifusão, enquanto Sarney, em pouco mais de três anos e meio – de 15 de março de 1985 a 5 de outubro de 1988, data em que foi promulgada a nova Constituição – outorgou o expressivo número de 1.028 emissoras” (MOTTER, 2019). Para além do apoio ao mandato de cinco anos, Sarney e Antônio Carlos Magalhães, então Ministro das Comunicações, se autoconcederam três e sete concessões de geradoras de televisão, respectivamente (SANTOS, 2004).

³¹ Decreto nº 1.720, de 28 de novembro de 1995. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores.

³² A partir de 1988 a concessão e renovação de outorgas dos serviços de radiodifusão dependem da aprovação do Congresso Nacional (art. 223 da Constituição Federal).

³³ De acordo com a Portaria Interministerial nº 236, de 1991, o serviço pelas Retransmissoras de TV (RTV) de caráter misto pode ser explorado por entidades com fins efetivamente educativos, mas ao abrir possibilidade de inserção de programação própria, as emissoras podem aproveitar a brecha para veicular programas de cunho comercial.

Durante o governo Lula, ficou patente que a relação de troca de favores não sofreria qualquer mudança. Conforme reportagem de Elvira Lobato, da *Folha de S.Paulo*, na edição de 18 de junho de 2006, foram distribuídas pelo menos 7 concessões de TV e 27 de rádios educativas a fundações ligadas a políticos, entre deputados federais, deputados estaduais, ex-deputados, prefeitos e ex-prefeitos. “Em três anos e meio de governo, Lula aprovou 110 emissoras educativas, sendo 29 televisões e 81 rádios. Levando em conta somente as concessões a políticos, significa que ao menos uma em cada três rádios foi parar, diretamente ou indiretamente, nas mãos deles” (LOBATO, 2006, s/p).

A cumplicidade entre o governo Dilma (2011-2016) e os radiodifusores parece ter sido mais sutil. Embora não se possa afirmar, a partir dos dados disponíveis, que tenha havido distribuição atípica de licenças durante o período em que esteve no poder, a promessa eleitoral da apresentação prioritária de um anteprojeto de lei com um novo marco regulatório para o setor da radiodifusão não foi levado adiante pelo então Ministro das Comunicações, o petista Paulo Bernardo. E durante o restante do governo Dilma, nada mais se ouviu sobre a chamada nova lei de comunicação social, apesar da cobrança reiterada por parte de entidades ligadas à democratização da área, como o Intervezes e o FNDC.

Mais recentemente, o governo Temer (2016-2018) também lançou mão da concessão de novas outorgas para impedir a abertura de processo *impeachment* na Câmara dos Deputados por conta das denúncias apresentadas com base nos áudios gravados por empresários delatores que o acusavam de corrupção. Segundo Pieranti (2019), houve um evidente aumento das outorgas durante a crise política,

No trimestre compreendido entre a divulgação das gravações não autorizadas e a votação, na Câmara dos Deputados, referente à primeira denúncia contra o presidente da República, foi observado um aumento de 23% no total de outorgas em relação ao trimestre imediatamente anterior. No trimestre seguinte, que compreendeu a votação relativa à segunda denúncia, o total aumentou em 21,7% ou 49,6%, se a comparação for feita com o trimestre imediatamente anterior à crise (PIERANTI, 2019, p. 213).

Em movimento paralelo, de interesse direto dos radiodifusores, o governo Temer anistiou as empresas que estavam com a renovação das concessões vencidas e excluiu do texto da lei em vigor a previsão de cumprimento de “todas as obrigações legais e contratuais” e o atendimento “ao interesse público” como requisitos para a exploração dos serviços. Pelas mudanças que entraram em vigor em nome da desburocratização, as empresas também não

precisam mais demonstrar ou comprovar que possuem recursos técnicos e financeiros para participar de um edital de concessão de outorgas.³⁴

A criatividade na identificação de oportunidades para levar vantagem no jogo político, no entanto, vai mais longe. Embora a exigência constitucional de que os parlamentares referendam as outorgas e renovações para a exploração dos serviços de rádio e televisão tenha sido vista como um avanço por eliminar a discricionariedade do poder concedente nestas questões, por outro, conferiu a deputados e senadores uma importante parcela de poder em um campo de seu interesse direto.

No que Lima (2012) classifica como “o novo coronelismo eletrônico”, parlamentares mantêm a propriedade de canais de rádio e televisão, apesar de a Constituição, no art. 54, proibir que deputado e senadores sejam proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada. Levantamento do Intervozes³⁵ revela que, na legislatura 2015-2019, havia trinta e dois deputados e oito senadores proprietários, sócios ou associados de canais de rádio e TV³⁶. Além disso, os parlamentares concessionários têm participado ativamente dos trabalhos das Comissões por onde tramitam os processos de concessão, além de todas as matérias relativas à radiodifusão.

O mais recente capítulo a compor este cenário é a recriação, pelo governo Bolsonaro, do MiniCom, que havia sido incorporado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) no início da gestão. Transfere-se para o novo órgão a Secom, até então vinculada à Presidência da República, que continuará responsável pela comunicação institucional do governo e por todas as verbas públicas de publicidade que alimentam as empresas de comunicação no País. Ocorre que o novo Ministro, o deputado Federal Fábio Faria, do Partido Social Democrático, do Rio Grande do Norte (PSD/RN), é genro de Sílvio Santos, dono do Serviço Brasileiro de Televisão (SBT), o que configura inegável conflito de interesse.

³⁴ Lei nº 13.424, de 28 de março de 2017. Altera as Leis n^{os} 5.785, de 23 de junho de 1972, 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, 4.117, de 27 de agosto de 1962, 6.615, de 16 de dezembro de 1978, para dispor sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão, e dá outras providências.

³⁵ C.f.: <<https://intervozes.org.br/politicos-donos-da-midia-levantamento-do-intervozes-em-10-estados-denuncia-pratica-ilegal-de-candidatos-que-sao-proprietarios-de-canais-de-radio-e-tv/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

³⁶ Os 40 parlamentares são alvo de uma ação no Supremo Tribunal Federal que questiona a constitucionalidade da participação de políticos titulares de mandato eletivo como sócios de empresas de radiodifusão e pede medida liminar para evitar a ocorrência de novos casos. Trata-se das Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental ADPFs 246 e 379 ajuizadas em 2011 e 2015 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no Supremo Tribunal Federal (STF), e ainda em tramitação.

Este o ambiente de domínio político e econômico sobre os meios de comunicação que deu pouca visibilidade e impediu uma reflexão circunstanciada sobre as experiências de comunicação não comerciais na história do País.

4.1.2 O Estado Proprietário - experiências do campo público no Brasil³⁷

Ao mesmo tempo em que incentivavam o desenvolvimento econômico e tecnológico das televisões comerciais, os militares que se instalaram no poder na partir dos anos 1960, vislumbraram a necessidade da instalação de canais de comunicação “oficiais”, a partir da decisão política de fornecer “educação para o povo”, através de programação dedicada à transmissão de conhecimentos dirigidos e de disseminação da ideologia do regime.

Valente (2009) propõe uma periodização histórica das emissoras do campo público no País e situa as primeiras experiências no período 1967 a 1981. Nesta primeira fase, as então chamadas televisões educativas³⁸, cuja operação era exclusiva da União, dos Estados, Municípios, além de Universidades e Fundações, atuavam como *Instrumentos de Teleducação*.

A primeira emissora criada nesses moldes, em 1967, foi a TV Universitária de Pernambuco (TVU-UFPE). No mesmo ano, foi inaugurada junto ao Ministério da Educação (MEC) a Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FCBTVE) que ficaria responsável pela produção, aquisição e distribuição de material didático para as televisões educativas. Em 1969, entra no ar a TV Cultura, mantida pela Fundação Padre Anchieta, após ser comprada pelo governo de São Paulo aos Diários Associados, de Assis Chateaubriand.

Ainda nesta fase, em 1975, são criadas duas outras importantes emissoras não comerciais, a Radiobrás e a TVE-RJ. A primeira, então vinculada ao MiniCom, não tinha como objetivo apenas a transmissão de conteúdo educativo, mas também visava à integração nacional e ao atendimento a regiões remotas e sem interesse comercial. Mais tarde, em 1979, a empresa foi incorporada à Secom-PR e viria a se configurar como mera porta-voz de ações de governo.³⁹

³⁷ As emissoras atualmente classificadas como pertencentes ao “campo público” são aquelas ligadas direta ou indiretamente ao Estado e incluem as emissoras educativas, universitárias, comunitárias, legislativas, do judiciário e as emissoras da EBC. Têm como propósito fundamental a produção e a veiculação de conteúdos de interesse público.

³⁸ Criadas pelo Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que Complementa e modifica a Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Em seu artigo 13, o decreto proíbe a publicidade e o financiamento de programação, e estabelece a função da televisão educativa: “a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates” (BRASIL, 1967).

³⁹ A primeira tentativa de implantar certo grau de autonomia da Radiobrás em relação ao governo ocorreu durante a gestão de Eugênio Bucci (2003-2007).

A TVE-RJ nasceu ligada ao MEC e tinha como objetivo veicular os programas educativos por meio da FUNTEVÊ. Em 1979, foi criado o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINTED), mais tarde Sinred, e a TVE ficou responsável pela coordenação de um sistema de radiodifusão que unia emissoras de rádio e televisões educativas. A partir de 1993, a Funtevê, já renomeada Fundação Roquette Pinto (FRP), enfrenta uma séria crise econômica que resulta no declínio de sua programação e na diminuição significativa do apoio técnico e financeiro prestado às emissoras do Sinred. Em 1998 a FRP se transforma em Organização Social, a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp).

A segunda fase na trajetória das emissoras educativas, de 1981 a 1993, classificada por Valente (2009) como de *Inserção mais qualificada na concorrência televisiva*, resultaria, entre outros fatores, do enfraquecimento do projeto educativo-militar, em vista da preocupação com a abertura política que se avizinhava. Identifica-se nesta época movimento das emissoras educativas em busca de conteúdos mais generalistas que disputassem a atenção do público, com vistas, especialmente, a construir legitimidade política em um novo sistema partidário-eleitoral que viria a se consolidar já a partir das eleições de 1982 (VALENTE, 2009). É neste ambiente que emissoras como a TV Cultura de São Paulo, a TVE do Rio de Janeiro e a TVE do Rio Grande do Sul, passam a dedicar esforços para a melhoria da programação e ampliação do sinal. Programas anteriormente censurados pela ditadura foram colocados no ar, e houve forte investimento na programação infantil e programação de cunho cultural. Também nesta fase inclui-se a aprovação da complementariedade entre os sistemas privado, estatal e público de radiodifusão pela Constituinte, que mais tarde viabilizou a criação da EBC.

A terceira e última fase, de 1993 a 2007, é apontada pelo autor como de *Crise e Reestruturação* do campo público. Crise pela completa rejeição a estruturas de cunho estatal em vista da onda neoliberal que passou a ditar as políticas públicas no setor de comunicação, com profundos reflexos sobre essas emissoras. A redefinição do papel do Estado e as crescentes demandas por verbas para áreas sociais, como saúde e educação, provocaram um grande questionamento sobre o uso de dinheiro público para sua manutenção.

Diante da crise no segmento, em 1998 essas emissoras criaram a Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) que viria a liderar movimento para transformação das emissoras educativas em emissoras de caráter público. Na visão de Cunha Lima, primeiro presidente da Associação, essas emissoras deveriam deixar sua condição de “repartição pública” e ocupar o verdadeiro papel de televisões comprometidas com a

informação e a cultura, sob a ótica do interesse público. (CUNHA LIMA *apud* DINIZ, 2013, p. 197)

Concomitantemente, no Congresso Nacional, o processo de discussão e aprovação de dois instrumentos legislativos reforçavam o reconhecimento do campo público de comunicação, de acordo com Ramos (2012). O primeiro nasceu das discussões sobre a legalização das rádios comunitárias, instituídas formalmente por lei específica, em 1998, especialmente pelo esforço de duas entidades, o capítulo brasileiro da Associação Mundial de Radiodifusão Comunitária (AMARC Brasil) e a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO).⁴⁰ O segundo processo legislativo foi a aprovação do que viria a se transformar na Lei da TV a Cabo⁴¹, que possibilitou a criação de canais de acesso público – legislativos, universitários e comunitários e educativo-culturais e um canal do Poder Judiciário.

Da organização associativa desses canais nasceram três entidades novas: a Associação Brasileiras de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL), a Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), que se somaram à ABEPEC, já referida anteriormente. Reunidas no I Fórum Nacional de TVs Públicas, por iniciativa da Secretaria do Audiovisual (SAV), do MinC, criaram o espaço institucional para as discussões a respeito dos rumos da comunicação pública no País.

4.1.3 O Fórum Nacional de Televisões Públicas e a decisão de criar a EBC

A chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, traria grandes expectativas entre movimentos sociais ligados à luta pela democratização das comunicações e intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) em relação a possibilidades de alterações no quadro comunicacional do País. Com inspiração no novo momento político, foi organizado no Rio de Janeiro, em 2003, o Seminário *Desafios da TV Pública*, primeira iniciativa a colocar a questão da comunicação pública na agenda política.

Em linha semelhante, o então presidente da Radiobrás, Eugênio Bucci, que havia sido um dos responsáveis pelo programa de governo do então candidato Lula para a área de comunicação pública, buscava implantar uma importante transformação no jornalismo da empresa. A proposta da adoção de uma comunicação apartidária e objetiva nos veículos do

⁴⁰ Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

⁴¹ Lei nº 8.977, de 9 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências, mais tarde alterada pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

governo federal, como a Agência Brasil, e mesmo no Programa *A Voz do Brasil*, tinha forte oposição de setores do próprio governo, mas contava com o apoio do então Secretário de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Luiz Gushiken. Em encontro de rádios públicas latino-americanas em 2005, afirmou que, a comunicação pública não poderia ficar prisioneira de uma visão transitória e imediatista de quem ocupa o poder, e não poderia ter como missão servir ao governante que está no poder (BUCCI, 2008a, p. 40).

No MinC, com Gilberto Gil à frente, gestavam-se iniciativas de fomento à produção de conteúdo audiovisual através de editais como o *Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DOCTV)*, e de programas que incentivavam a produção audiovisual independente e de forma regionalizada. Na visão de Souza (2014), com a qual concordamos, estas iniciativas acabaram por ser o embrião a impulsionar as discussões em torno da televisão pública, pois o circuito nacional articulado pelo *DocTV* contribuiu para um maior diálogo e intercâmbio entre as emissoras do País (SOUZA, 2014, p. 125).

À mesma época, surgem as primeiras denúncias contra membros do PT e de partidos aliados no que viria a ficar conhecido como o “Escândalo do Mensalão” e o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o próprio Gushiken se veem obrigados a deixar o governo. Na interpretação de Ramos (2012), vendo-se acuado pela mídia comercial, o governo Lula vislumbra em uma estrutura de comunicação pública a possibilidade de um contraponto à cobertura considerada negativa pelo governo. Segundo o autor,

embora a iniciativa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de propor naquele momento a criação de uma televisão pública seja até hoje alvo de indagações acadêmicas e políticas, minha convicção é a de que ele, depois de, no primeiro mandato, ter mantido o que acreditava ser uma equilibrada relação com as empresas de comunicação, em especial as de radiodifusão, saiu do processo eleitoral de 2006 convicto de que fora mais uma vez vítima de críticas injustas e preconceituosas por parte de uma mídia partidarizada, alinhada com a oposição (RAMOS, 2012, p. 8).

No segundo semestre de 2006, o Minc, através da SAV e da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) convocou representantes das emissoras públicas, educativas e culturais, da sociedade civil e profissionais da cultura, para contribuir com a elaboração de um projeto de sistema de televisão pública no Brasil. Os dois documentos resultantes dos debates, *Diagnóstico do Campo Público de Televisão - Caderno de Debates* (2006) e *Relatório dos grupos temáticos*

de trabalho (2007), serviram de base para as plenárias do I Fórum Nacional de Televisões Públicas, realizado em maio de 2006.⁴²

Ressaltem-se aspectos essenciais para o debate havido sobre o sistema público de radiodifusão que surgiram durante as plenárias finais. Entre estes, a necessidade de um novo marco regulatório para os meios de comunicação de massa, a elaboração de uma lei específica para o sistema público de radiodifusão, modelo de financiamento que assegurasse autonomia em relação ao governo, gestão das emissoras feita por conselhos representativos da sociedade. Cite-se, ainda, por sua importância, a indicação, pelo Fórum, da necessidade da criação de um operador nacional que organizasse uma rede de emissoras do campo público.

Resultou, também, do evento, a *Carta de Brasília, um Manifesto pela TV Pública independente e democrática*⁴³, que continha parâmetros para a construção de um modelo de TV pública. Segundo o documento, esta deveria ser instrumento de promoção da formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia, de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, deveria ser independente e autônoma em relação a governos e ao mercado, e contar com órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade.

É importante apontar, especialmente, pela relevância que terá para as reflexões que ainda serão feitas nesta dissertação sobre a não consolidação da EBC, o embate entre duas visões divergentes acerca do modelo a ser adotado para a estrutura de comunicação pública no País.

Com as discussões preparativas para a realização do Fórum já em estágio avançado, os organizadores foram surpreendidos, no início de 2007, pelo anúncio, feito pelo então Ministro da Comunicações, Hélio Costa, sobre a criação de um grupo de trabalho para dar forma ao projeto da televisão pública, por determinação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Mencione-se que o próprio Costa era detentor de outorgas de rádio e televisão no estado de Minas Gerais, pelo qual se elegera senador.

A proposta apresentada, pelo atropelo ao MinC, até então responsável no governo pela viabilização política e financeira do Fórum, e pelo formato previsto, gerou reação negativa em todos os segmentos envolvidos. O modelo apresentado por Costa incluía a reserva de um canal

⁴² Documentos disponíveis em: <http://www.alquimidia.org/ganesha//arquivosSGC/DOWN_222216caderno_de_bates_1.pdf> Acesso em: 27 jul. 2020.

⁴³ A Carta de Brasília, documento-resolução e síntese do I Fórum Nacional de TVs Públicas, apontava vários parâmetros para se pensar um projeto da TV pública. Brasília, 11 de maio de 2007. Disponível em <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Leia-na-integra-a-Carta-de-Brasilia/5/13076>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

para a Radiobrás, responsável pela comunicação oficial do Governo, além de outros três canais no formato digital, um educativo, outro cultural e um terceiro dedicado à cidadania. Diferentemente, a ideia defendida pelo MinC era de um modelo horizontal, diversificado, descentralizado de televisão e rádio públicas. Nas palavras de Orlando Senna (2006), então à frente da SAV do MinC,

hoje, no país, temos centenas de canais públicos de televisão que não dialogam entre si, que não cooperam, que por vezes se consideram concorrentes. Temos as TVs educativas e culturais abertas e, no cabo, as universitárias, as comunitárias e as institucionais dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Conjugadas, essas emissoras podem estabelecer redes capazes de produzir e transmitir conteúdos de imensa riqueza e diversidade, funcionando em bases articuladas democraticamente, que respeitem suas especificidades, mas cuja resultante seria a constituição de malhas de troca e conexão de programações (SENNA, 2006, p. 10-11).

Em sentido semelhante, Jorge da Cunha Lima (2007), então presidente da Abepec, denunciava as divergências.

Há uma dissonância profunda com relação à Televisão Pública no Governo Federal. Por um lado, Gilberto Gil, Ministro da Cultura, com o conhecimento e aparente consentimento da Casa Civil, do Gabinete da Presidência, do Ministério das Comunicações, e todas as sociedades representativas das televisões que gravitam no campo da televisão pública no Brasil, convoca um grande Forum para discutir a questão da TV Pública. ... Do outro lado o Ministro Hélio Costa em entrevistas aos jornais O Globo e Estadão anuncia a criação de uma Rede Pública de Televisão (estatal), analógica, nacional, que transmitirá notícias do governo para todo o país. A razão seria, como é sempre alegado, a má cobertura dada pelos veículos de comunicação privados e mesmo pelos veículos estatais como a Radiobrás. Costa adverte que a rede seria menos chapa branca do que a Radiobrás. Tal entendimento é de difícil compreensão, mesmo para um profissional (CUNHA LIMA, 2007, s/p).

Para a Presidência da República, já então representada nas discussões pelo Ministro-Chefe da Secom, Franklin Martins, e não mais pelo Ministro das Comunicações, a TV pública nasceria, como efetivamente aconteceu, da estrutura centralizada da Radiobrás, mais especificamente da TV Nacional de Brasília, à qual se somaria a TVE-RJ, mantida pela Acerp. Na visão de Ramos (2012),

para a Presidência da República não havia necessariamente, como havia para o Ministério da Cultura, um campo público convergente de radiodifusão. Havia, sim, a oportunidade de se criar uma rede pública de radiodifusão em moldes mais centralizados, a partir de Brasília, diante do qual as emissoras representadas na ABEPEC, ABCCOM, ABTA e ASTRAL, além de AMARC

Brasil e ABRAÇO, eram, ainda que sem qualquer demérito político, entes periféricos (RAMOS, 2012, p. 10).

O resultado dessa disputa política foi o acordo de que, embora coubesse ao Presidente da República nomear o Diretor-Presidente e o Diretor Geral da empresa, as indicações seriam feitas pela Secom e pelo MinC, respectivamente. Eram duas EBCs: a “do jornalismo, do Diretor Presidente, cargo para o qual foi nomeada a jornalista Tereza Cruvinel e a da cultura audiovisual, do Diretor Geral, cargo para o qual foi nomeado o cineasta Orlando Senna” (RAMOS, 2012, p. 19). O acordo era tão instável que o Diretor-Geral deixou a empresa poucos meses depois de tomar posse, e o cargo tornou-se, na prática, um apêndice da presidência da EBC (RAMOS, 2012).

As divergências se refletiram nas estruturas regulatórias que deram forma à EBC. E é nesse processo que nos concentraremos a seguir, no eixo do circuito dedicado à Regulação.

4.2 Regulação – a estrutura normativa da EBC

As divergências envolvidas na concepção do modelo de comunicação pública se refletiram nas estruturas de regulação que deram forma à EBC. De um lado, o MinC e os movimentos sociais, que defendiam um modelo horizontalizado que aproveitasse as experiências das emissoras educativas já existentes, e, de outro, a Secom e o MiniCom, com uma visão que entendia a criação de uma estrutura pública como a oportunidade de fortalecer os canais de comunicação direta entre o governo e a população.

Após as discussões evidenciadas no âmbito do Fórum Nacional de Televisões Públicas, analisadas na seção 4.1.3, as controvérsias se transferiram para Grupo Interministerial (GTI)⁴⁴ instalado para elaborar a Medida Provisória (MP)⁴⁵ que criou a EBC. Encaminhada posteriormente para exame do Congresso Nacional a medida foi objeto de diversos questionamentos especialmente com relação ao modelo jurídico da instituição.

⁴⁴ O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instalado em 2007, presidido pela Secom/PR, era integrado por representantes do MEC, MinC, MiniCom, Radiobrás e Acerp, e teve como objetivo “propor diretrizes e medidas para a implantação do sistema brasileiro de televisão pública e da rede nacional de televisão pública (SOUZA, 2014).

⁴⁵ A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, normalmente em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei.

A essência dos embates havidos nessas diferentes instâncias explica o perfil da legislação por fim aprovada. O que fica evidenciado é que a normatização da EBC continha alguns princípios que apontavam na direção de uma política pública democratizante. Entretanto, as práticas e os processos que caracterizaram sua trajetória apontaram na direção oposta. Mais tarde, a desfiguração da legislação pelos governos Temer e Bolsonaro impôs obstáculos ainda maiores ao cumprimento de sua missão enquanto instituição de comunicação pública.

A análise feita a seguir neste eixo do circuito da cultura examina, portanto, as disputas e controvérsias que precederam a criação da EBC no GTI e no Congresso Nacional e apresenta os princípios mais relevantes da legislação, nos termos aprovados pela Lei nº 11.652, de 2008, bem como as alterações posteriores que acabaram por adulterar sua essência.

4.2.1 Disputas e controvérsias na definição do modelo de comunicação pública

O modelo jurídico-institucional adotado para a estruturação do sistema público não foi aprovado sem divergências de concepções a respeito do próprio conceito de comunicação pública. Como visto anteriormente, de um lado, o MinC e os movimentos sociais ligados a emissoras do campo público defendiam um modelo não hierarquizado, descrito na Carta de Brasília como uma “nova rede pública organizada pelo governo federal que deve ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes educativas públicas já existentes” (MANIFESTO..., 2007). De outro, o MiniCom e a Presidência da República, representada pela Secom, propunham um modelo centralizado em Brasília, controlado pelo núcleo central do poder na esfera estatal.

A proposta que surge do Grupo Interministerial (GTI)⁴⁶ instalado após o término do Fórum de Televisões Públicas para dar forma à instituição, contrariamente ao que pensava a então presidente da Acerp, Beth Carmona, foi a criação de uma nova empresa, a partir da fusão da Radiobrás e da própria Acerp. Para Carmona, já havia, à época, uma rede pública no Brasil, as televisões educativas então existentes já formariam um ‘embrião’ do que poderia se tornar uma rede de TVs públicas e, portanto, considerava desnecessário iniciar um debate que partisse do zero.

Carmona, no entanto, admitia que as diferentes configurações jurídico-administrativas dessas emissoras poderiam trazer problemas. Vinculadas aos Estados, estariam sujeitas a mudanças de governo e teriam vínculos diferentes com a máquina estatal, dificultando sua

⁴⁶ O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instalado em 2007, e presidido pela Secom/PR, seria integrado por representantes do MEC, MinC, MiniCom, Radiobrás e Acerp. Teve como objetivo propor diretrizes e medidas para a implantação do sistema brasileiro de televisão pública e da rede nacional de televisão pública.

transformação em autêntica rede. Outro complicador apontado era o fato de que em alguns estados as emissoras eram ligadas às Secretarias de Educação, em outros, às de Cultura, em outros, às de Comunicação (TOSTA, 2007, s/p).

Eugênio Bucci, então Presidente da Radiobrás, embora considerasse um passo de racionalidade administrativa a fusão das duas empresas numa nova instituição que centralizasse operações então dispersas, por vezes superpostas e redundantes, antevia o “semblante – e a nomenclatura – de uma Radiobrás recauchutada”. A velha estatal nasceu nos anos 70 com o nome de Empresa *Brasileira* de Comunicação. “A estatal nova se chama Empresa *Brasil* de Comunicação e, em muitos aspectos, é isso mesmo: uma Radiobrás sem o sufixo ‘eira” (BUCCI, 2008b, s/p). E acrescentou que

[As] velhas estruturas guardam a cultura de promoção pessoal das autoridades, coisa que alguns expoentes do Executivo, de variados matizes partidários, apreciam em silêncio. Nos canais oficiais e (supostamente) públicos do Brasil inteiro, a chapa branca é a regra, ressalvadas as honrosas exceções - que existem, ou existiram, ajudando a demonstrar a natureza antidemocrática da velha comunicação governista. Portanto, mais grave do que o risco de a TV Brasil passar a bajular governantes - um risco real, mas um risco futuro - é a cultura de subserviência cristalizada do presente (BUCCI, 2008b, s/p).

Em que pesem as posições contrárias, ao final prevaleceu o modelo jurídico-institucional defendido pela Presidência da República que congregava emissoras de natureza pública e de cunho estatal. Esta decisão reforçava uma falta de definição sobre a identidade institucional da EBC e teria repercussões indesejáveis para o desenvolvimento da empresa e de toda a comunicação pública.

Com relação à configuração jurídica a ser adotada para a nova instituição, os posicionamentos também não coincidiam. Ressalte-se que os documentos resultantes das discussões do Fórum continham recomendações e parâmetros para o que deveria caracterizar uma TV Pública, mas não apontavam uma configuração específica a ser implementada. Afinal, as entidades do campo público de televisão que o compunham estavam organizadas segundo múltiplas configurações jurídicas, como fundações, organizações sociais, autarquias, universidades e comunitárias.

Resultou das discussões o formato de uma empresa pública, embora tenha havido a defesa, no âmbito do GTI, da figura de uma fundação, nos moldes da Fundação Padre Anchieta/TV Cultura de São Paulo. Ocorre que o direito administrativo federal não tem a figura da *fundação pública* do direito privado como existe em alguns estados. Assim, a EBC foi constituída como *pessoa jurídica* de direito privado, certamente inadequada à natureza de uma

instituição de comunicação, porque submetida a disposições legais, como a Lei de Licitações, por exemplo, que impactam a agilidade e a dinâmica de uma emissora de comunicação.

Também a vinculação administrativa e política da EBC à Secom-PR foi objeto de divergências importantes pelas próprias funções que estão afetas ao órgão. É responsável pela política de comunicação de Governo, pela relação do Governo com a imprensa, enfim, pela construção da imagem pública do Governo e do governante. Justamente por esta missão, é possível que busque reduzir críticas e questionamentos às ações do Governo que representa. Uma das possibilidades defendidas durante as discussões era a vinculação da EBC ao MinC. Segundo Diniz (2013),

essa vinculação administrativa, mas não hierárquica, seria mais lógica, e politicamente mais adequada, caso se desse no Ministério da Cultura, ou no Ministério das Comunicações. O exemplo britânico, nesse sentido é importante a ser observado. A vinculação da BBC não é com o aparato de comunicação social do gabinete do primeiro-ministro, mas com o Ministério da Cultura, Comunicação e Esporte (*Department for Culture, Media and Sport*) (DINIZ, 2013, p. 255).

Cunha Lima (2008), então Presidente da Fundação Padre Anchieta, também criticou a escolha.

As opções jurídico-institucionais não deverão ajudar a instituição prevista, por razões estruturais, independentemente da vontade dos gestores. A opção por uma empresa pública, em vez de uma fundação pública de direito privado, vetada na legislação federal, subordina essa empresa a um ministério, no caso, a Secom. Melhor seria tê-la subordinado ao Ministério da Cultura ou da Educação, cujas finalidades coincidem com a missão da TV pública em muitos aspectos. Subordiná-la à Secom é condicionar o coelho ao regime prioritário de cenouras temperadas pelos interesses de propaganda do Planalto (CUNHA LIMA, 2008, s/p).

A opção de vincular a instituição pública diretamente ao mais alto escalão do Poder Executivo teve como consequência mais imediata a obrigação conferida à EBC de implantar e operar os serviços de comunicação do Governo Federal, prestar serviço no campo da radiodifusão, comunicação e serviços conexos, enfim, ser responsável pela cobertura, transmissão de atos e matérias institucionais.

A tarefa de liderar o desenvolvimento do sistema público de comunicação e, simultaneamente, operar os canais e serviços de divulgação do Governo Federal, unindo duas figuras jurídicas e dois objetivos distintos em um mesmo organismo estatal, foi sempre extremamente prejudicial ao projeto. Comunicação pública e governamental possuem

características distintas e inconciliáveis, o que determinaria, por lógica, a separação estrutural das duas atividades.

Enviada a proposta de criação da EBC⁴⁷ para apreciação do Congresso Nacional, a primeira controvérsia surgida se concentrou no formato de encaminhamento, via Medida Provisória (MP)⁴⁸, norma que produz efeitos imediatos e tem prazo de tramitação, impondo o caráter de urgência para deliberação e, portanto, limitando o processo de debate sobre a matéria. O Deputado Júlio Semeghini, do Partido da Democracia Brasileira, de São Paulo (PSDB/SP), então presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTIC) da Câmara dos Deputados, em audiência pública realizada para discussão da proposta⁴⁹, à exemplo de outros Parlamentares, assim se manifestava sobre a questão

[...] não há nada no que foi dito nestes [...] meses de debate que me convença da necessidade de uma medida provisória. Está claro que a Câmara teve, o Congresso teve a competência de colocar [...] esse tema na Constituição, e não seria ele que se privaria do debate [...] de colocar realmente disponível ao povo brasileiro aquilo que o próprio Congresso consagrou como direito do cidadão na Constituição. Mas queríamos ter feito isso via projeto de lei, o que teria permitido um debate maior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Apesar da crítica dos parlamentares, o Governo Lula defendia o formato e a urgência em vista da crônica dificuldade de se inserir a temática da radiodifusão pública na pauta do Poder Legislativo. Na mesma ocasião, Marcelo Bechara, então consultor jurídico do MiniCom afirmava que

o Governo, ao editar a Medida Provisória nº 398, de 10 outubro de 2007, teve um ato de coragem, porque sabia que não seria fácil o debate e que a proposta era polêmica. Um dos grandes méritos do Governo foi enfrentar o debate de assunto de extrema importância para o País: a tevê pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

E defendia a relevância da medida, nos seguintes termos.

⁴⁷ MP nº 398, de 10 de outubro de 2007, cujo Relator foi o Deputado Walter Pinheiro (PT/BA).

⁴⁸ A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, normalmente em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2007/notas-taquigraficas-2007/nt-28-11-07-mp-398-07-tv-publica>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

Realmente, quem lê a medida provisória [...] observa nela uma série de princípios fundamentais em relação, por exemplo, ao fomento da formação da cidadania, ao desenvolvimento da consciência crítica do cidadão, ao oferecimento de mecanismos de debate público. Se isso não for um instrumento de interesse público de radiodifusão, não sei mais o que o é (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

A autonomia e independência da EBC em relação aos interesses do Governo Federal ocupou igualmente os debates no Parlamento. O Deputado José Rocha (PL-BA) questionava:

pelo que vimos aqui, há realmente expectativa e preocupação no que se refere à gestão. Como será essa gestão? Será independente? Todos acreditamos que será autônoma, para que não haja interferência de Governos na condução da programação, na condução da gestão dessa nova empresa, e, também na questão da formatação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O Deputado Semeghini argumentava, ainda,

diz-se que é importante a TV pública pela sua autonomia, pela sua independência. E foi citado aqui inclusive que os Estados muitas vezes são atropelados, e há ingerência do Poder Executivo sobre a chamada TV pública. Quero fazer uma pergunta: Sr. Ministro, o que o faz ter certeza de que, da forma como estamos construindo esse conselho e o seu financiamento, não acontecerá [...] no Brasil o mesmo que acontece nos Estados? Por que temos essa convicção a respeito da TV pública nessa medida provisória? (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

O Conselho Curador, proposto na MP como ferramenta de participação da sociedade na gestão das emissoras da EBC também foi objeto de questionamentos, especialmente com respeito a sua composição e aos mecanismos de seleção de seus membros. A indicação de 15 “personalidades” pelo Presidente da República sem consulta prévia a qualquer órgão independente, foi contestada⁵⁰.

Jonas Valente, Representante do Intervenientes questionava,

a MP nº 398 prevê a figura do Conselho Curador, com 15 conselheiros que têm identidade ideológica, programática e de projeto com a visão do governo. Qual é o contrapeso? [...] Qual foi o critério para a escolha dos nomes? Onde se deu o debate sobre esses nomes? Por que eles foram escolhidos? Onde a população pôde opinar sobre quais são os nomes? [...] Qual é o sentido de uma televisão pública em que o público não participa? Corremos o sério risco de

⁵⁰ Entre os nomes indicados estavam o ex-Ministro Delfim Neto, o ex-prefeito e governador de São Paulo Cláudio Lembo, o ex-diretor da Globo, José Bonifácio Sobrinho, o economista Luiz Gonzaga Belluzo, a ativista Maria da Penha, o músico MV Bill.

reproduzir um modelo muito mais estatal do que público, como se vem constituindo hoje no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

Franklin Martins, então Ministro-Chefe da Secom, rebatia,

ouvi, ao longo desse tempo, que deveríamos ter representantes das entidades. Sinceramente, sou contra, pois reproduziríamos dentro do conselho uma lógica corporativa. Haveria outro problema: que entidades comporiam o conselho? Por que a dos catadores de papel não entraria e a dos especialistas de televisão entraria? Sinceramente, acho que o modelo de personalidades independentes, [...] torna-se mais representativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

E complementava, afirmando que

a ideia do Conselho Curador não é ser um conselho de especialistas de tevê que fiquem dizendo o que deve entrar na programação, mas contar com pessoas que assistam tevê e sejam capazes de, com espírito crítico, opinar sobre o que está sendo apresentado; [...] Discordo de um argumento dito aqui: “se foi nomeado pelo Governo, vai ser dependente do Governo”. [...] Lembro que os integrantes são nomeados pelo Presidente, mas não são demissíveis pelo Presidente; têm mandato fixo. Nesse caso, poderão fiscalizar. [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Em outra frente, o financiamento da nova empresa era foco de atenção sob o argumento de que os investimentos necessários para o funcionamento da EBC seriam muito altos, com ônus elevado para a sociedade, e – especialmente – seriam valores que poderiam ser mais bem investidos em áreas como saúde e educação, por exemplo. A impropriedade de aumento dos gastos públicos foi manifestada por Parlamentares da oposição. “É o tipo do gasto supérfluo, ao lado da contratação de milhares de novos cargos e criação de ministérios novos”, considerava o líder do Democratas, do Rio Grande do Norte no Senado, José Agripino (DEM/RN). O DEM apresentou uma Adin (Ação Direta de Inconstitucionalidade) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a MP que criou a EBC (ULHÔA; JAYME, 2007).

Mas era dos empresários radiodifusores, muitos deles também parlamentares, o movimento mais incisivo com relação ao financiamento. O receio era a possibilidade de que a nova empresa pudesse veicular publicidade institucional e assim concorrer com os radiodifusores comerciais pela publicidade governamental. Diversas emendas parlamentares foram apresentadas definindo os termos “publicidade institucional” e “apoio cultural” de modo a limitar as fontes de recursos da EBC que pudessem concorrer com aqueles captados pelas emissoras comerciais.

Paulo Tonet Camargo, representante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), argumentou que

nossa preocupação fundamental é relativa a determinados conceitos, como, por exemplo, o conceito de apoio cultural. [...] Nunca se definiu em lei o que é exatamente apoio cultural. Talvez esta seja uma boa oportunidade para deixarmos claro o que é apoio cultural e como se poderia apoiar a televisão pública, com lastro em empresas públicas e privadas, sem invadir o mercado publicitário[...].

O que queremos é [...] estabelecer que a televisão pública não será um veículo de comunicação para veiculação de publicidade comercial de produto ou serviço (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Mas Priolli (2008) explicitou a real preocupação dos empresários.

Qual é a bronca dos ‘midiocratas’ com a nova TV? Certamente não é com o fato de estar sendo criada por medida provisória, em vez de projeto de lei a ser debatido no Congresso. [...] O que a mídia comercial não deseja é que se fortaleça a estrutura pública de televisão, sobretudo pelo acesso a recursos publicitários. Não quer um competidor que lhe roube audiência, depreciando suas tabelas de publicidade, e ainda dispute com ela as verbas dos anunciantes. Acha que isso é concorrência desleal (PRIOLLI, 2007, s/p).

A respeito desta discussão, é importante salientar a contradição entre a tentativa de limitar as fontes de recursos da EBC e as manifestações de alerta sobre a subordinação da instituição ao Governo. Concordamos com Souza (2014) que classifica como paradoxal a atuação de parlamentares que ao mesmo tempo expuseram posicionamento contrário à possível utilização política da emissora, porque dependente majoritariamente de recursos orçamentários, e apresentaram emendas para reduzir a diversidade de fontes de recursos.⁵¹

Ao final, o texto aprovado incluiu entre as fontes de receita da EBC as provenientes de apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, e sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos; além da publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a MP foi encaminhada à apreciação do Senado Federal já com prazo original de 45 dias esgotado e com a prorrogação concedida pelo Congresso a expirar em duas semanas. Pressionado pelo tempo, o Relator, Senador Renato

⁵¹ O então líder do DEM na Câmara, Onyx Lorenzoni (RS), foi autor de quatro emendas ao art. 11 da MP que visavam a limitar a possibilidade de obtenção de recursos via convênios com entidades privadas e internacionais, restringir a publicidade institucional às normas das Leis nº 8.313/91 (Lei Rouanet), 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e 11.437/06 (Lei do Fundo Setorial do Audiovisual) (SOUZA, 2014, p. 184).

Casagrande, do Partido Socialista Brasileiro, do Espírito Santo (PSB/ES), optou por não modificar o texto e o projeto foi aprovado com pouco debate e encaminhado para a sanção presidencial.

4.2.2 Vícios e Virtudes do modelo institucional da EBC⁵²

De qualquer maneira, em meio a disputas e dissensos, foi aprovada a medida que criou a EBC. Mais tarde transformada na Lei nº 11.625, de 7 de abril de 2008⁵³, o texto contém alguns princípios congruentes com o espírito que deve, pelo menos teoricamente, pautar a comunicação pública. Entre estes, previstos no art. 2º, a promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo (II); a produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas (III); a promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente (IV); e a não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual (VI).

Também expressos no art. 2º, estão a autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão (inciso VIII) e a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira (IX).

Ressaltem-se, igualmente, os objetivos a serem alcançados pelos serviços de radiodifusão pública previstos no art. 3º, entre os quais, oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional (I); desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania (II); 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 (III); cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão (IV); apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes (V).

Outros mecanismos de destaque que constam da lei são a determinação de que a EBC garanta os mínimos de dez por cento de conteúdo regional e de cinco por cento de conteúdo

⁵² (Informação verbal) A expressão “vícios e virtudes” foi cunhada pelo Conselheiro Murilo Ramos e constou do documento de contribuição para o Roteiro de Debates do Conselho Curador realizado em 20/03/2013. A versão *online* do debate não se encontra mais disponível na página da EBC.

⁵³ A Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que criou a EBC, foi alterada pela Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017, editada durante o governo Michel Temer.

independente em sua programação semanal (art. 8º, inciso IX); e a previsão da implementação da Rede Nacional de Comunicação Pública, mediante o estabelecimento de cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública (art. 8º, inciso III).

Do ponto de vista dos mecanismos de controle da sociedade foram criados dois órgãos internos. O primeiro, uma Ouvidoria, com o objetivo de exercer a crítica interna da programação produzida ou veiculada, bem como examinar as reclamações de seus ouvintes e espectadores. E, à semelhança de órgãos de comunicação pública existentes no mundo, o marco normativo que criou a empresa determinou a um Conselho Curador, com maioria de membros da sociedade, mas composto também por representantes do Governo Federal, do Congresso Nacional e dos trabalhadores da empresa, a tarefa de zelar pelo cumprimento de sua missão.

Composto por vinte e dois membros, sendo quinze da sociedade civil, um representante dos empregados, além de quatro Ministros de Estado e dois representantes do Congresso Nacional⁵⁴, ao Colegiado competia especialmente deliberar sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria Executiva da EBC e assegurar que respeitassem diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas.

Para reforçar a possibilidade de fiscalização da sociedade nos rumos da empresa, a legislação conferiu ao Conselho a prerrogativa de deliberar, pela maioria absoluta de seus membros, ou seja, 75% dos membros, quanto à imputação de voto de desconfiança aos membros da Diretoria Executiva, no que diz respeito ao cumprimento dos princípios e objetivos da Lei.

Embora importante como mecanismo de garantia desta autonomia editorial, durante seu funcionamento, de 2008 a 2016, o Conselho não colocou em pauta nenhum voto de desconfiança. Em nossa interpretação, isso se deveu à forte presença de representantes do Governo no Conselho e nos cargos de direção da empresa, bem como o entendimento dos membros da sociedade civil, mesmo que de maneira inconsciente, de que a construção da comunicação pública ainda demandava cuidado e medidas extremas que pudessem colocar em risco o esforço empreendido deveriam ser evitadas. De qualquer maneira, tratava-se de

⁵⁴ A legislação exigia que cada região do País deveria estar representada por pelo menos um dos membros da sociedade civil (art. 15, § 3º) e vedava a nomeação para as vagas de representantes do Congresso, um da Câmara dos Deputados e um do Senado Federal, de pessoas que estivessem no exercício de cargo eletivo ou investidas exclusivamente em cargo em comissão de livre provimento. Proibiu, também, a nomeação de pessoas indicadas por partidos políticos ou instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais ou confessionais (art. 17, § 3º).

prerrogativa incompleta, porque o Conselho poderia retirar, mas não podia nomear o dirigente da empresa.

Embora esses princípios e preceitos que sinalizavam para a possibilidade da construção de uma comunicação pública relevante tenham sido incluídos na Lei, o modelo organizacional e institucional adotado impediu o seu cumprimento. Da vinculação da EBC à Secom decorria que o seu titular é o presidente do Conselho de Administração da empresa, composto por maioria de indicados por ministros de Estado, o que invariavelmente repercutia nas decisões tomadas. Além disso, a Presidência da República era responsável não apenas pela nomeação dos dois principais diretores da empresa, mas também dos membros do Conselho Curador. Apesar de estar prevista a realização de audiências públicas prévias para a indicação dos membros a serem submetidos ao poder discricionário do Presidente, o processo indicava clara ingerência governamental, o que acabava por fragilizar a autonomia do Colegiado.

Outro fator que pôs em risco a autonomia da EBC e, portanto, sua natureza pública, foi a (in) sustentabilidade financeira da empresa. Para afastar o risco de dependência das dotações orçamentárias dos governos, a Lei prevê uma diversidade de fontes de recursos como a prestação de serviços de comunicação, de distribuição da publicidade oficial, doações de pessoas físicas e jurídicas, além da publicidade institucional de entidades públicas e privadas e apoio cultural sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos.

No entanto, o maior volume de recursos viria da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFPR)⁵⁵ que destinaria à EBC 5% do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), pago anualmente pelas empresas de telecomunicações à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Porém, as empresas de telecomunicações contestaram judicialmente o pagamento, alegando sua inconstitucionalidade por não haver relação entre as telecomunicações e a radiodifusão pública. Estima-se que o valor depositado em juízo pelas operadoras de março de 2009 a março de 2016 seja de R\$ 2 bilhões.⁵⁶ Em 2014, no entanto, o que parecia uma possibilidade de aumentar a autonomia financeira da EBC esbarrou em outro impedimento. Embora as operadoras de telefonia TIM, Claro e OI tenham decidido fazer o pagamento devido diretamente à EBC, os recursos foram contingenciados para cobrir o déficit primário do Governo. Para além da demonstração da falta de prioridade com a comunicação pública, este gesto deixou a empresa mais dependente ainda das dotações orçamentárias.

⁵⁵ A CFPR não estava prevista no texto original da MPV nº 398, de 2007, tendo sido proposta no Projeto de Lei de Conversão aprovado pelo Congresso Nacional.

⁵⁶ Disponível em <<https://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/noticias/2016/06/nota-sobre-suposto-deficit-da-ebc-citado-no-recurso-da-agu-ao-stf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

Examinando números de 2016, Gonçalves (2016), afirma que os dados mostram a profunda dependência dos recursos que envolvem a decisão do Governo.

A pesquisadora aponta que,

somando o orçamento da União e os serviços prestados ao Governo Federal (TV NBr, *A Voz do Brasil*, o serviço de clipping e a publicidade legal), alcança-se o montante de R\$ 587,61 milhões que correspondem a 97% das receitas da EBC. Isto sem levar em consideração que a maior parte dos anúncios institucionais e apoios culturais que ajudam a reforçar o caixa da empresa tem origem em empresas estatais (GONÇALVES, 2016, p. 74).

Lembre-se, ainda, que a EBC foi criada como gestora dos canais públicos de radiodifusão e coordenadora da RNCP-TV. Tendo a TV Brasil como cabeça de rede, e com base na proposta de troca de conteúdos para valorização da cultura regional e local, a Rede foi criada a partir do sistema montado pela extinta TVE-RJ e as emissoras educativas, culturais e universitárias parceiras nos estados e municípios. Observe-se que a associação a emissoras estaduais compensaria a inexistência de infraestrutura de transmissão para que o alcance de sinal da TV Brasil se tornasse nacional.

Conquanto não possamos deixar de reconhecer a pertinência e a importância do projeto, alguns vícios na sua concepção e desenvolvimento parecem ter contribuído para a sua falta de relevância. Em primeiro lugar, foi feita a opção pela afiliação apenas das emissoras localizadas nas capitais, o que excluiu a população de outras localidades do acesso à programação. A universalização de acesso, um dos pressupostos da comunicação pública, não foi alcançada, portanto. Mas estas emissoras estaduais, mesmo aquelas ligadas às universidades, estão constantemente sujeitas a ingerências causadas por alternâncias políticas nos estados, o que ocasiona inconstância de gestão e de modelo de afiliação.

Apontadas as disfunções que, em última análise, impactam a afirmação da comunicação pública, percebe-se terem sido resultantes de uma soma de fatores estruturais, político-conjunturais, e mesmo culturais que, na visão de Gonçalves (2016), que foi representante dos funcionários da EBC no Conselho Curador,

[...] operam nas estruturas de um sistema público ainda em formação, como rachaduras por onde se infiltram algumas práticas tradicionais de corrosão da sociedade brasileira. [...] Quando no poder, o Partido dos Trabalhadores até consegue mobilizar alguma oposição a [...] lógica do patrimonialismo oligárquico, mas ao vincular no poder estatal toda a perspectiva de representação do interesse público, acaba-se por fragilizar a possibilidade de representação e construção de um espaço público genuíno (GONÇALVES, 2016, p. 58).

Essas disfunções e a necessidade de alteração na estrutura normativa da empresa já vinham sendo identificadas ao longo de sua trajetória. Convocado pelo Conselho Curador foi realizado em 2015 *Seminário Modelo Institucional da EBC: balanço e perspectivas* que pretendeu ampliar as discussões e apontar caminhos para a consolidação do caráter público da empresa. Em parceria com representantes da academia, sociedade civil, da diretoria e empregados da empresa foi produzido documento final⁵⁷ que sintetizou as conclusões que foram deliberadas pelo Conselho Curador e formalizadas em resoluções e recomendações⁵⁸ encaminhadas à Direção da EBC e à Secom.

Os principais pontos ressaltados, decorrentes do modelo jurídico-institucional adotado, demandavam e apontavam para a necessidade da correção de rumos em questões problematizadas principalmente a partir da relação entre a EBC e a Secom e das consequências decorrentes dessa vinculação. Foram também discutidas questões referentes ao financiamento e a sustentabilidade da EBC, porque nelas se originam e delas derivam questões determinantes para o desenvolvimento da empresa.

O documento apontou também para os reflexos negativos que a vinculação das mídias públicas da EBC com a área de prestação de serviços ao Governo poderia ter do ponto de vista editorial, sobre o exercício de sua autonomia e na própria imagem da empresa como efetivamente pública perante a sociedade. Recomendava assim a necessidade de separação física e orçamentária da parte estatal da parte pública, ou seja, dos veículos públicos dos governamentais, de modo a minimizar a “contaminação” de finalidades.

Realizado às vésperas do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, as discussões e sugestões do Seminário não tiveram qualquer repercussão junto ao Governo Federal. Mais ainda porque dias antes do início do evento, o então diretor presidente da empresa, Nelson Breve, apresentou carta de renúncia informando que assumiria o cargo de Secretário de Imprensa da Presidência da República, por “convocação” do então ministro da Secom, Edinho Silva. Breve dizia na carta que seria estratégico para acelerar o processo de fortalecimento da comunicação pública ter alguém na Secom que conhecesse a EBC.

⁵⁷ O documento final do Seminário pode ser visto em <<https://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2015/10/publicado-documento-final-do-seminario-modelo-institucional-da-ebc>>. Acesso em: 1 mai. 2020. A gestão da EBC que extinguiu o Conselho Curador retirou do site do órgão alguns documentos publicados, incluindo o Caderno de Encaminhamentos do Seminário. A versão disponível é via página do Conselho Curador e não em link direto para o documento.

⁵⁸ Cf.: <<https://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/resolucoes>> e <<https://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/recomendacoes>>. Acesso em: 1 mai. 2020.

Na sequência dos acontecimentos políticos, o governo de Michel Temer iria protagonizar movimentos que desfigurariam definitivamente a possibilidade de que a EBC significasse uma real alternativa à comunicação comercial e estatal.

4.2.3 A Casa Tomada⁵⁹: os fatores Temer e Bolsonaro

Em 1º de setembro de 2016, o Governo Temer encaminhava ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 744, que alterava os contornos da organização legal e institucional a que estava submetida a EBC.

Por meio da transformação da proposta na Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017, foi aprovado um novo modelo gerencial que (1) vinculou a EBC diretamente à Casa Civil da Presidência da República; (2) estabeleceu uma nova composição para o Conselho de Administração, que passou a ser integrado por mais dois membros a serem indicados pelos ministérios; (3) alterou a composição da Diretoria-Executiva, com a alteração do número de diretores de até oito para seis, e com a determinação de que todos os membros, inclusive o Diretor-Presidente e o Diretor-Geral, passassem a ser nomeados e exonerados pelo Presidente da República.

Duas outras alterações iriam ferir de morte a ideia de uma comunicação pública. O regramento que normatizou a criação da EBC, em sua versão original, assentou-se sobre dois pressupostos fundamentais: a autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo; e a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão.

De modo a garantir a efetividade desses princípios, dois mecanismos de organização interna foram concebidos: a estabilidade de seu Diretor-Presidente, com mandato fixo de quatro anos não coincidente com os de Presidente da República, e a criação de um Conselho Curador, para representar a sociedade na Empresa.

No entanto, a falta de uma definição clara entre as atribuições do Conselho Curador e as do Conselho de Administração sempre constituiu foco de tensão. Talvez o mais grave tivesse relação com a competência atribuída ao Conselho Curador de deliberar sobre o plano de trabalho anual. Não foram raros os episódios de disputa entre as duas instâncias.

⁵⁹ Empresta-se o subtítulo de conto homônimo, do escritor argentino Júlio Cortázar, publicado em 1946.

As discussões havidas na 25ª reunião do Conselho, em 22 de fevereiro de 2011⁶⁰, a respeito do Plano de Trabalho da empresa para aquele ano apresentado pela Direção deixaram evidentes a falta de sintonia entre as duas instâncias. Vários Conselheiros apontaram lacunas e inconsistências no documento, o que foi contestado com veemência pela então diretora-Presidente da EBC, Tereza Cruvinel.

Primeiro, queria registrar a distância oceânica, abissal que existe entre o mundo do Conselho e o mundo da EBC, entre as expectativas e desejos do Conselho que nós compartilhamos no pleno do desejo, do sonho e as reais possibilidades de uma empresa como a EBC.

Então, essa distância abissal, nós precisamos nos entender, senão vamos ter um impasse.

Por exemplo, qual é o papel do Conselho Curador?

A discussão que houve aqui hoje, pareceu que o Conselho é o Conselho de Administração, porque para conhecer a EBC, [...] é preciso conhecer a sua lei de criação e nem todos tem familiaridade, sobretudo os que chegaram agora. A EBC é uma empresa estatal muito peculiar. A EBC é uma empresa estatal. Os canais é que são públicos, ou seja, o Conselho está aqui para opinar sobre os canais, por isso a EBC possui um Conselho de Administração. Como manda a lei.

Eu discuto o orçamento lá, como manda a lei, e gestão administrativa da empresa estatal lá, como manda a lei.

Agora se for mudar, tudo bem, posso vir discutir orçamento aqui, não tem problema nenhum. Mas não está no plano da Lei nº 11.652, não está no plano dos Estatutos e de nenhum Decreto.

Sempre disse que não havia problemas com o orçamento, existiam problemas com as amarras do estado Brasileiro, com a herança recebida, maldita no sentido de que durante 50 (cinquenta) anos não se fez comunicação pública e o que se tentou fazer foi desvirtuado em aparelhismo e outras coisas que resultaram em um conjunto de sucatas que estamos tentando erguer (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011a).

E a Conselheira Heloisa Starling resume a posição do Colegiado.

Ao pedir um plano de trabalho, [...] e pedir que tenha metas, cronograma, balanço, resultados, orçamentos e planejamento, estamos entendendo que isso nos permitirá trabalhar sobre a linha editorial, sobre a programação e sobre a aplicação prática. Não somos gestores dessa televisão, não preciso trabalhar dentro dessa televisão para poder discutir, e é bom que eu não trabalhe, inclusive, para que eu possa discutir a linha editorial, a programação e a aplicação prática, se eu trabalhar aqui dentro, o meu olhar de fora... é por isso que estou no Conselho Curador, não quero discutir o orçamento, não tenho a menor intenção de discutir o orçamento, quero saber qual é o orçamento e como que ele foi distribuído, para que eu possa, de acordo com a Lei de 2008, discutir linha editorial, programação e aplicação prática (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011a).

⁶⁰ As notas taquigráficas das reuniões do Conselho Curador estão disponíveis em: <<https://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/notas-taquigraficas>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

A aprovação do Plano de Trabalho foi então adiada para a 26ª reunião, quando a direção apresentou nova versão nos moldes solicitados pelo Conselho Curador.

Na mesma linha, citem-se também como pontos de mal-estar dois outros dispositivos. O poder conferido ao Conselho (inciso VI do art. 17 da lei original) de “deliberar, pela maioria absoluta de seus membros, quanto à imputação de voto de desconfiança aos membros da Diretoria Executiva” e de atribuir outras atividades à EBC, em pé de igualdade com a Secom.

Esta realidade fática, aliada às medidas tomadas pelos governantes que assumiram o poder depois do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma, foram a origem da extinção do Colegiado, cujas tarefas passaram a ser feitas pelo Conselho de Administração, composto a partir de indicações ministeriais. Sem a instância responsável por deliberar sobre a linha editorial de produção e programação, a consequência inevitável foi a contaminação da programação e do jornalismo praticados com os traços distintivos da comunicação governamental.

Diga-se que, por iniciativa do relator da MPV no Senado, Senador Lasier Martins, do Podemos do Rio Grande do Sul (Podemos-RS), foi criado, e não instalado pela empresa, um Comitê Editorial e de Programação, órgão de natureza consultiva e deliberativa, em nada semelhante ao Colegiado extinto. Além de reduzir o número de integrantes pela metade, restringe as indicações a pessoas de notório saber em comunicação social, em evidente descumprimento com o papel de garantir diversidade e pluralidade na tomada de decisões. Também foi retirado da proposta do Relator os trechos que permitiam ao Comitê deliberar sobre planos editoriais propostos pela diretoria executiva para os veículos da EBC, deliberar sobre alterações na linha editorial da programação veiculada e convocar audiências e consultas públicas sobre conteúdos produzidos.

Resta evidente, portanto, que as alterações feitas pelo Governo Temer esvaziaram o cerne normativo que deu vida à EBC, em vez de enfrentar as questões de fundo que impediram seu desenvolvimento. Ao final do mandato, em 2018, o governo que deixava o Palácio do Planalto apresentou à equipe de transição do então presidente eleito de Jair Bolsonaro um projeto de “enxugamento” da EBC, com fortes tendências à privatização da empresa.

A nova administração assumiu em 2019 com um discurso de extinção da empresa, que, aos poucos, foi perdendo força. Parece ter vislumbrado a possibilidade, tão rotineira na história brasileira, de captura e de sequestro das estruturas de comunicação à disposição com propósitos propagandísticos, de construção da imagem pública do governo e do governante, sempre com a perspectiva de conquistar a legitimação de suas ações.

De fato, a manutenção da EBC não significa uma mudança de entendimento, ou um reconhecimento, sobre a necessidade e/ou importância da comunicação pública em nosso País. Na visão de Carvalho e Gonçalves (2019),

sem as instituições de controle, sem a proteção legal às estruturas de sustentação e com o completo desprezo da legislação em vigor, o governo Bolsonaro vem encontrando terreno livre para implantar mudanças que afastam a EBC do conceito de comunicação pública e a aproxima da comunicação governamental, deixando mais uma vez a sociedade alijada de um dos sistemas previstos na Constituição Federal (CARVALHO; GONÇALVES, 2019, s/p).

Em abril de 2019, a medida a enterrar de vez a comunicação pública: a integração das atividades, equipes e programação da TV Brasil – a emissora pública – com a da TV NBR, o canal do poder executivo federal. Embora a medida tenha sua constitucionalidade judicialmente questionada, é difícil esperar uma alteração nos rumos do projeto do atual Governo para a EBC⁶¹. Em maio de 2020, a Presidência da República baixou decreto qualificando a EBC para ser incluída no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), nome dado ao programa federal de privatizações. Em junho do mesmo ano, a EBC passou à vinculação do MiniCom, que assume também a comunicação institucional do governo e a distribuição de verbas publicitárias estatais e as relações com a imprensa, anteriormente sob a responsabilidade da Secom.

Na verdade, essas inconstâncias e desconstruções em nada surpreendem. São decorrência de nossa ainda frágil democracia que não consegue sustentar a existência de estruturas mais democráticas de comunicação.

4.3 Identidade Institucional – por uma cultura de serviço público

A análise da trajetória de criação e desenvolvimento da EBC a partir do circuito da cultura de Du Gay et al. (2013 [1997]) deixou evidenciada a articulação entre os momentos de um processo que atingiu significação ao percorrermos as etapas simbólicas de *produção, regulação e identidade*, categorias analíticas recortadas para este trabalho. Ficou demonstrada

⁶¹ Em 26 de julho de 2019 o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro (MPF-RJ) ajuizou Ação Civil Pública com pedido de Antecipação de Tutela, demandando a suspensão dos efeitos da Portaria EBC 216, de 09 de abril de 2019, retornando-se ao estado anterior à edição do ato, ou seja, a separação entre as programações dos canais TV BRASIL e NBR; e determinando a instalação do Comitê Editorial e de Programação da EBC, como obriga o art. 15 da Lei 11.652/08.

a cadeia de recíprocas influências, repercussões e consequências entre as instâncias, o que permitiu a compreensão dos valores e significados em circulação.

Ao longo do trabalho, foram trazidos à discussão episódios, já analisados anteriormente nesta seção, que apontaram os impactos dos modos de *regulação* e de *produção* da EBC sobre sua identidade institucional. Porém, é forçoso reconhecer que o caráter da instituição foi igualmente afetado por práticas de natureza discursiva que afastaram a empresa de sua missão pública.

O exemplo mais emblemático da natureza desta representação discursiva é o jornalismo das emissoras da EBC que não conseguiu se desvencilhar dos traços distintivos da comunicação do governo. O sistema estatal (ou governamental) de comunicação, por óbvio, tem sua narrativa calcada em valores-notícia que se coadunam com as funções principais de prover informação oficial sobre os atos do governo. Não se confunde, portanto, com o jornalismo que deve ser praticado na comunicação pública, autônomo perante os governos, livre das pressões dos poderes econômicos, imparcial e independente, embora se reconheça a impossibilidade real da existência de uma prática jornalística profissional verdadeiramente independente, objetiva e isenta, totalmente livre de constrangimentos.

É interessante observar, também, a existência de posicionamentos de contestação de telespectadores sobre as práticas discursivas da EBC, o que denota a percepção sobre o descumprimento de sua missão. Emblemático, neste particular, é o caso da manutenção no ar, até hoje, dos programas religiosos herdados da Radiobrás, a antecessora estatal da empresa. Não se pretende aqui realizar uma reflexão sobre religiosidade, ou mesmo uma análise da recepção destes programas, mas apontar movimentos de diferentes agentes para defender os interesses do governo e barrar a tentativa do Conselho Curador da EBC de retirar os programas do ar. Movimentos que tornaram a sustentação da identidade da EBC como instituição de comunicação pública ainda mais frágil.

A partir desta realidade, com base em descritores que buscam reunir os elementos fundamentais a indicarem a existência (ou não) de uma comunicação efetivamente pública, fazemos um exercício com foco no princípio da *independência* como condicionante da legitimidade e da finalidade da EBC. O destaque dado a este delimitador tem como fundamento a perspectiva de seu impacto determinante sobre a questão identitária da instituição.

4.3.1 O jornalismo da EBC – instável equilíbrio e independência

Desde o início, a natureza jurídica da EBC teve, certamente, consequências deletérias sobre sua independência e, por óbvio, em sua missão de gestora da comunicação pública. Ao longo dos anos, os problemas político-estruturais gerados pela promíscua relação entre a empresa e o Palácio do Planalto minaram sua autonomia gerencial e, decorrência inevitável e mais grave em se tratando de uma instituição de comunicação, também sua autonomia editorial.

De fato, o modelo de gestão da empresa criou um ambiente pouco favorável à liberdade jornalística. Isso não quer dizer que a empresa tenha sido cotidianamente instrumentalizada pelo Planalto, mas neste quadro de ambiguidade não é preciso interferência governamental direta: basta a inevitável autocensura dos jornalistas, algo natural em um modelo marcado pela forte presença do Executivo Federal.

A face mais visível dessa presença no ambiente da EBC, também com efeitos danosos para o jornalismo e para a própria programação das emissoras, foi a constante nomeação de profissionais da Secom para exercerem cargos na EBC e vice-versa, num movimento análogo ao fenômeno das “portas giratórias”, usualmente aplicado pela teoria às relações entre agentes públicos e privados. Lembre-se como caso mais notório o de Nelson Breve, Secretário de Imprensa da Presidência da República no segundo mandato do Presidente Lula, indicado diretor Presidente da EBC para o período de 2011 – 2015 e que retornou ao antigo cargo no Palácio do Planalto.

A organização Transparência Internacional, dedicada ao combate à corrupção, caracteriza o fenômeno da porta giratória como um movimento de pessoas entre posições no serviço público e cargos no setor privado, nas duas direções, que invariavelmente gera conflito de interesses. Não é difícil fazer uma analogia entre essas situações e o contexto das relações entre a Secom e a EBC. Esse movimento de pessoas entre os dois órgãos também pode criar situações de conflito de interesses com reflexos indesejáveis para a missão da empresa. Uma pessoa oriunda da Secom pode permitir que a agenda do seu trabalho anterior influencie suas ações e funções na EBC; do mesmo modo, a transferência de altos funcionários da empresa diretamente para cargos de assessoria direta da Presidência da República pode ensejar no mínimo um questionamento sobre a autonomia e a independência possíveis no ambiente de trabalho.

De outra parte, também houve a prática reprovável de ocupação de significativo número de cargos de direção e de gerência da EBC por indicação política, quando deveriam ser preenchidos exclusivamente com base em qualificação, desempenho e perfil profissional. O

aparelhamento das ferramentas da comunicação pública comprometeu sobremaneira a independência e a autonomia da instituição.

O enfrentamento e o equacionamento desses vícios poderiam ter sido, no âmbito da EBC, o caminho para a afirmação de um jornalismo que primasse pelo contraditório, pelo aprofundamento de questões e, principalmente, que evidenciasse a diferença entre os objetivos da comunicação pública e os objetivos da comunicação governamental.

Não foi o que ocorreu, contudo. Durante toda sua trajetória, a EBC foi incapaz de garantir equilíbrio e diversidade de opiniões e informações, elementos fundamentais da comunicação pública. Schuler (2016) analisou o programa *Espaço público*, programa semanal de entrevistas da TV Brasil, já fora do ar desde 2016, para responder à pergunta: “o perfil político de seus convidados expressou, efetivamente, ao longo desse tempo, uma visão “pluralista”, ou, ao contrário, tudo não passou de um explícito “partidarismo” televisivo? O resultado revelou que

das 103 entrevistas realizadas no programa (entre maio de 2014 e maio de 2016), 71 convidados eram políticos, intelectuais ou ativistas explicitamente identificados com o governo e seu “campo político”. [...] Apenas três eram explicitamente de oposição. Tucano, apenas um: o senador Aloysio Nunes, de São Paulo. O PSDB pode ter feito 47% dos votos, nas eleições, mas, no programa de debates da TV Brasil, sua participação era inferior a 1%. Havia ainda 29 convidados sem identificação clara a favor ou contra o governo. Conclusão: era de 70% o “índice de governismo” do programa (SCHULER, 2016, s/p).

Na mesma linha, em análise realizada em 2015, Prado e Coutinho observaram que a TV Brasil tinha limitações quanto a questões técnicas e de conteúdo e que a dependência diante do financiamento do governo ainda exercia influência nas abordagens jornalísticas. Segundo as autoras, o maior problema encontrado foi a falta de liberdade de lidar com temas sem cerceamento pelo governo, apesar de a interferência econômica e política não estar presente na totalidade das matérias. “Não se questiona e problematiza as ações do seu principal financiador sem censura, e sem parecer uma propaganda” (PRADO; COUTINHO, 2015, p. 9).

A incapacidade (ou falta de vontade política) de praticar um jornalismo independente, ficou ainda mais evidente durante a crise política que se abateu sobre o País entre 2015 e 2016, e culminou com o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República. O Conselho Curador, ainda antes de ser extinto, não ficou alheio à questão. Em sua 61ª reunião, realizada em abril de 2016, houve debates importantes sobre a questão. De um lado, a posição de Conselheiros que defendiam que o jornalismo da emissora devesse dar voz a quem não tem voz

e que assumisse posição de defesa da legalidade democrática naquele momento do processo de *impeachment*. De outro, os que defendiam um jornalismo que não fosse oficialista, que não fosse militante.

A Conselheira Akemi Nitahara, representante dos funcionários, assim se pronunciou.

Muitos colegas funcionários têm me procurado [...] para relatar uma preocupação muito grande com essa cobertura que tem sido feita dos atos, dessa crise política toda. A maioria dos nossos colegas tem realmente demonstrado que está desequilibrada, principalmente na televisão. Estamos falando mais da cobertura da televisão mesmo, que tem sido tendenciosa em termos até de tempo. Nós fizemos um levantamento de tempo de transmissão ao vivo de manifestações. A favor do *impeachment* deu 2h33 e contra o *impeachment* foram 12h20 nesse período. Fora algumas questões de cortar programação ao vivo para ficar transmitindo só o ato dos artistas contra o *impeachment* no dia em que a comissão da Câmara estava decidindo se aprovava ou não a admissibilidade (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2016c).

A Conselheira Ana Luiza Fleck Saibro, representante do Senado Federal, também defendeu um jornalismo mais equilibrado.

É evidente que nós estamos num momento muito grave da nação, mas eu não acho que seja uma “desculpa” para nós fazermos um jornalismo militante. Temos que fazer jornalismo [...], mas não podemos copiar a mídia privada, entre aspas, cobrindo o outro lado só. [...] Fizemos ver ao diretor de jornalismo que o que dá a sensação de uma mídia oficialista é que as bancadas que estão formadas, os comentaristas parecem sempre militantes da causa governista. Então podemos tentar contrabalançar isso chamando pessoas diferentes de outro espectro político (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2016c).

Após os debates, o Colegiado editou a Recomendação nº 3, de 26 de abril de 2016, dirigida à direção da EBC, indicando a necessidade de equilíbrio na cobertura jornalística dos veículos da EBC e de cumprimento do Manual de Jornalismo interno, além da reativação do Comitê Editorial da empresa⁶².

Para além do privilegiamento a um projeto de poder, o “governismo” na EBC durante os governos do PT deixou o flanco aberto para o assalto às estruturas de comunicação pública que, afinal, sobreveio. É preciso reconhecer que a criação da EBC resultou do esforço de atuação de um grupo político no poder. Embora não se possa deixar de reconhecer a relevância

⁶² Recomendação nº 3, de 2016. Disponível em <https://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/recomendacao_03_2016__necessidade_de_equilibrio_da_cobertura_jornalistica_0.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

da iniciativa do governo Lula, o modelo de sistema público adotado deriva, de fato, de um projeto de governo, quando, em realidade, deveria se constituir em um projeto de Estado.

Veja-se que até mesmo o fundamento a justificar a fusão da TV Brasil com a NBR, da TV Pública com a TV Estatal, uma das mais graves descaracterizações no caráter público da instituição, teve precedentes anteriores em declarações de Edinho Silva, então Ministro da Secom do governo Dilma, em uma das últimas reuniões do Conselho Curador, em 2016. Fica claro, ainda, que o Ministro mostra incompreensão a respeito do papel do Colegiado, referindo-se aos Conselheiros como se eles tivessem que estar do mesmo ‘lado do balcão’ do Governo.

[...] a autonomia não pode ser confundida com não compromisso político, do ponto de vista estratégico. A EBC, ela é uma decisão política, ela foi criada por uma decisão política, de um projeto político. Então, se nós não tivermos clareza nesse debate, daqui a pouco nós estamos invertendo as posições, e nós estamos nos tratando aqui como se nós, cada um, um estivesse de um lado de um balcão e os outros de outro lado do balcão. Eu faço parte de um Governo que defende um projeto político que criou a EBC, que defende a EBC, e eu como Ministro tenho dito a todo momento, que o meu maior desafio é tirar o projeto da EBC do papel, porque seria também quase que uma irresponsabilidade da nossa parte, nós acharmos que o projeto da EBC está de pé, que ele está consolidado. Ele não está. Ele não está. [...]

[...] Eu não vejo, sinceramente, eu não vejo distinção entre TV Brasil, NBR, Agência, Rádio Nacional, até porque seria uma fragmentação do projeto, imenso. A única coisa que eu tenho pedido para a NBR é que ela tem que ter mais noticiário, mais notícia, ela tem que ser mais informativa também, além de ser a TV que transmite os eventos, as nossas atividades do Governo Federal. Mas ela tem que ter mais notícia também, ela tem falar mais do que está acontecendo no Governo, ministério por ministério. Enfim, mas é um desafio, eu penso que a NBR está atenta a isso (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2016a).

É este o cenário que evidencia um quadro de completa falta de distinção entre o que é público e o que é estatal, mesmo à época dos governos progressistas, com reflexos diretos na identidade da instituição.

4.3.2 Herança estatal no ar: o caso dos programas religiosos

Na 9ª reunião do Conselho Curador, realizada em junho de 2009, são trazidas ao conhecimento dos Conselheiros reclamações do público a respeito da exibição de programas religiosos católicos e evangélicos nos veículos da empresa. Heranças da grade da TVE-RJ, emissora estatal incorporada à EBC no ato de sua criação, que os transmitia desde 1975, os programas católicos *A Santa Missa* e *Palavras de Vida*, e o programa evangélico *Reencontro*, da Igreja Batista de Niterói, continuavam a ser exibidos semanalmente pela TV Brasil. Também

a Rádio Nacional de Brasília continuava veicular a missa católica da arquidiocese local aos domingos⁶³.

Em mensagem à Ouvidoria da EBC, um dos telespectadores questionava a exibição de programação religiosa pela empresa, remetendo ao art. 19 da Constituição Federal que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer cultos religiosos ou igrejas, “subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (BRASIL, 1988, art. 19, I). Exigia, assim, a retirada dos programas do ar sob pena de denúncia ao Ministério Público Federal ou ação civil pública contra a TV Brasil (GONÇALVES, 2016).

Mas é a partir da 18ª reunião do Colegiado, realizada em junho de 2010, que o tema, pelo significado para a afirmação da identidade institucional da EBC, de sua natureza enquanto instituição de comunicação verdadeiramente pública, toma ímpeto na pauta dos debates. A questão dos programas religiosos ocupou a agenda do Conselho Curador ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012, e viria a se tornar a temática de maior relevo na sua história do Colegiado enquanto instância de participação efetiva da sociedade nos rumos da EBC.

No início dos debates sobre a questão explicou a ex-Diretora Presidente da EBC, Tereza Cruvinel, que os programas religiosos foram herdados da grade da Radiobrás e objeto de acordos antigos, envolvendo a Arquidiocese do Rio de Janeiro, no caso dos programas católicos, e assim permaneceram em vista das dificuldades, quase impedimentos políticos, para sua retirada do ar. E acrescentou ter sido o ex-Presidente Juscelino Kubitschek quem mandou transmitir a primeira missa a partir de Brasília. Além disso, revelou também ter havido a decisão do Conselho de Administração da EBC, presidida pelo ex-Ministro-Chefe da Secom, Franklin Martins, de que a TV Brasil, as rádios e os outros canais da EBC honrassem os acordos herdados da Radiobrás e das outras instituições que foram unificadas.

Mas o Conselheiro Daniel Araújo Reis, Professor de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, representante da sociedade civil, questionou.

Procurei saber [...] as razões e as origens desses programas religiosos e constatei, estupefato, que os programas existem sem nenhum contrato, sem nada por escrito, é tudo na base da tradição oral. Uma ordem do Juscelino, mas onde está escrita essa ordem? E quanto ao programa dos evangélicos, qual presidente deu a ordem? [...] É o reino da informalidade, do mandonismo, da tradição que tem poder ou que já teve e que se afirma pela sua própria natureza e não através de pactos formais republicanos. [...] Presumo que todos os

⁶³O Programa *A Santa Missa* foi substituído pela transmissão da Missa da TV Aparecida em 2016.

programas veiculados nas rádios e televisões da EBC são da própria EBC ou são de agências exteriores e os programas são vinculados na base de contratos definidos, escritos, assinados. Não é o que acontece com os programas religiosos. Essa é uma anomalia, uma excrescência (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2010a).

O Conselheiro João Jorge, Presidente do Olodum, também representante da sociedade civil, se manifestou sobre a questão.

O Brasil tem muita dificuldade em tomar decisões que beneficiam os brasileiros como um todo. [...] Hoje se usa um canal de TV pública para [...] estou falando da religião cristã, que envolve os evangélicos e os católicos – dizer para milhões de brasileiros que não professam essa religião, que esse é o modo de pensar do mundo, escondendo suas mazelas, suas indignidades, e, mais do que isso, tratando os diferentes de forma diferente. [...] temos que lembrar que o Estado é laico, o serviço é público, a comunicação é pública (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2010a).

Mas a posição de retirada do ar dos programas não era unanimidade entre os Conselheiros. De um outro ponto de vista, a também representante da sociedade civil Maria da Penha se posicionava contrária à possibilidade,

eu gostaria de falar o seguinte: acho que se esse programa não está fazendo mal, não tem por que retirar. Quero dizer que eu já utilizei muito o programa religioso não pelo ritual, mas pela palavra que é transmitida. Na época em que eu não tinha como sair de casa, no domingo, assistir a missa, não o ritual, mas a palavra de Deus que é mencionada, aquilo me fortaleceu muito. E como não podia levar minhas filhas para nada, nenhum culto, nenhuma missa, elas assistiam comigo e a gente refletia sobre isso (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2010b).

Reconhecida a necessidade de maior reflexão sobre o tema, foi incumbida da sistematização sobre a questão a Câmara Temática de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente do Conselho Curador que apresentou relatório concluindo pela impropriedade de que os veículos públicos de difusão concedessem espaços para o proselitismo de religiões particulares, e sugerindo a criação de uma “faixa religiosa” que contemplasse a diversidade de religiões existentes.

Diante da falta de consenso sobre a proposta, foi decidido o adiamento das discussões do tema para depois de outubro de 2010, evitando-se o debate sobre a matéria durante a campanha para reeleição da ex-Presidente Dilma Rousseff. Houve a explícita preocupação dos Ministros de Estado membros do Conselho com as repercussões que poderiam advir da posição

tomada pelos Conselheiros de contrariar interesses católicos e evangélicos às vésperas do segundo turno das eleições presidenciais de 2010.

O então Ministro da Cultura, Juca Ferreira levantou a questão.

Não pensei em proposta, pode se adiar decisão, retomar a discussão, recolocar na sociedade, ou encaminhar agora. Eu não pensei numa fórmula, o que digo é que fiquei preocupado. E quando digo, é verdade, pensei muito nessa deliberação aqui, é como foi fácil a demagogia religiosa no período eleitoral. A sensibilidade da sociedade para essa dimensão é diferente da estrutura racional que a gente construiu, e isso se presta, mais uma vez, a que a boa intenção se choque com um muro de... Não há uma demanda da sociedade para a realização disso agora. Acho que deveríamos pensar nessa dimensão política, que é o que faltou. E sou mais que agnóstico, não estou defendendo em causa própria (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2010b).

De fato, para além das importantes reflexões sobre a diversidade religiosa do povo brasileiro e a necessidade de reconhecimento das várias confissões de fé que compõem a cultura brasileira, que não serão aqui abordadas por fugirem ao tema desta dissertação, o que ficou latente durante os debates foi a tentativa de submeter as decisões do Conselho aos interesses do governo, que uma decisão do Conselho tivesse que ser postergada ou revogada por interesse do governo. Retomada a questão após terminado o processo eleitoral, os questionamentos dos representantes do governo continuavam.

O Secretário Executivo do MinC, Victor Ortiz, argumentou:

embora toda a legitimidade de uma eventual substituição desses programas por outros programas, existem certas caixas de pandora que a nossa sociedade tem que em determinado momento se abrem e as consequências de determinadas decisões, se não forem avaliadas politicamente, podem alterar todo o contexto, inclusive todo o sentido racional que porventura possa estar legitimamente constituído atrás de uma determinada decisão. Dou como exemplo o debate eleitoral do 2º turno das eleições do ano passado, em que evidentemente houve na repercussão pública uma regressão radical do que é a média do senso comum, do que pensa a sociedade brasileira sobre temas como o aborto. [...] Na minha opinião, há dois problemas: primeiro ainda não temos o ambiente político para tomar essa decisão, embora ela seja absolutamente legítima. Segundo, temos de pensar a forma de fazer essa decisão, não é só tomar a decisão. A forma é muito importante para que haja compreensão pública sobre o sentido legítimo que a proposta possa ter (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011b).

E a Conselheira Heloísa Starling, Professora da Universidade Federal de Minas Gerais, representante da sociedade civil, rebateu.

Eu fico constrangida e desconfortável com a fala do representante do Governo que eu apoio, para quem fiz campanha e em quem votei, quanto à discussão do ambiente político. Senti-me desconfortável com isso, não acho que o que está em jogo nessa discussão pode ser considerado em termos de ambiente político e, se for, temos de criar as condições fora daqui para fazer o ambiente político (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011b).

Também o Conselheiro Daniel Arão se posicionou sobre a questão.

Entendi como pertinente não tomarmos decisões na época eleitoral porque isso poderia ser motivo de aproveitamento eleitoral, levando a distorções na percepção do eleitorado, mas superado o momento eleitoral, parece-me muito perigoso pautarmos decisões do Conselho em função dos interesses do Governo, não somos braços do Governo, pelo menos não me entendo aqui como braço do Governo, o Conselho Curador, aliás, a própria empresa é uma empresa autônoma em relação ao Governo (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011b).

E complementou que, embora desde o início o Conselho tivesse ciência do custo da medida de retirada dos programas do ar, este argumento não poderia significar renúncia à tomada de decisões.

Quer dizer, se determinados grupos de TVs se mobilizam contra decisões, e isso vai sempre acontecer, isso não pode ser um argumento decisivo, isso tem que ser considerado, mas não pode ser uma coisa impeditiva, porque senão não vamos nunca remover nada que nos pareça importante remover, se para isso tenhamos que enfrentar grupos de interesses consolidados (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011b).

O Conselheiro parecia estar antevendo as fortes reações que viriam especialmente de duas frentes. Na 26ª reunião, em março de 2011, foi votada e aprovada a Resolução nº 2, de 2011⁶⁴, que decidia pela substituição dos programas religiosos por outro que mostrasse maior diversidade religiosa, que fosse mais inclusivo. A decisão determinava a suspensão dos programas religiosos transmitidos pelos canais da EBC e dava o prazo de seis meses para que os produtores encontrassem outras alternativas para veiculá-los, além de determinar à direção da empresa a apresentação de proposta de programação de uma faixa religiosa que respeitasse o critério da pluralidade das vivências religiosas existentes no País.

A primeira reação veio das igrejas responsáveis pelos programas. Por um lado, por meio da veiculação de mensagens de ataque ao Conselho feitas nos próprios programas transmitidos

⁶⁴ Disponível em <https://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/Res%2002_2011.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

pela EBC. Paralelamente, a poucos dias do prazo previsto na resolução do Conselho, ajuizaram ação de Tutela Antecipada contra a decisão, que foi acolhida e suspendeu a retirada do ar dos programas, mantendo-os por tempo indeterminado.

Em outra frente, no Legislativo, Senadores do partido do governo e da base aliada, especialmente da bancada evangélica, em audiência pública realizada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal, questionavam não apenas a decisão, mas a legitimidade e a independência do Conselho como instância decisória. Ficou clara, neste ponto específico, a concordância da Presidente da EBC, Tereza Cruvinel, também presente à reunião, que apontava para a falta de clareza da legislação sobre o limite da competência do Conselho, o que seria danosa à gestão da empresa.

Com o apoio de Parlamentares ligados às igrejas, o ambiente da audiência tornou-se completamente hostil ao posicionamento do Conselho e foi apresentado Projeto de Decreto Legislativo (PDL) sustando a decisão do Colegiado. Os Senadores Lindbergh Farias, do PT do Rio de Janeiro (PT/RJ), Marcelo Crivella, do então Partido da República, do RJ (PR/RJ) e Lobão Filho, do Movimento Democrático Brasileiro do Maranhão (MDB/MA), autores do projeto, ao justificarem a iniciativa, assinalavam que a Resolução “afronta os ditames constitucionais sobre a atividade da comunicação e liberdade de expressão ... [e] segue na contramão da legislação mundial sobre as atividades de comunicação, que prescreve a auto regulação dos órgãos de transmissão, estabelecendo que cada emissora especifique o seu próprio código de conduta” (BRASIL, 2011b)⁶⁵.

Durante a tramitação da medida legislativa, ante a falta de apresentação de uma alternativa de programação substituta aos programas religiosos pela direção da EBC, e em vista das liminares judiciais, o Conselho decidiu sustar os efeitos da resolução anterior e avaliou a necessidade de ouvir a sociedade de maneira mais ampla. Já sob a direção de Nelson Breve, convocou a Audiência Pública da Diversidade Religiosa, realizada em março de 2012, que reuniu representantes de diversas religiões e cujas demandas e sugestões embasaram os parâmetros para a criação da *Faixa da Diversidade Religiosa* na TV Brasil, aprovada pela Resolução nº 4, de 2012⁶⁶. Os novos programas, *Retratos da Fé* e *Entre o Céu e a Terra*, entraram no ar em 2014. No entanto, os programas católicos e o evangélico, origem das contestações, ainda continuam no ar pelas “ondas” da TV Brasil e da Rádio Nacional.

⁶⁵ Projeto de Decreto Legislativo nº 244, de 2011. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102661>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

⁶⁶ Resolução nº 4, de 2012. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/resolucao_4_2012_cc_ebc.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Esses episódios revelaram movimentos de diferentes agentes, em diferentes momentos e ambientes, para, em última análise, defender os interesses do governo no poder. Seja através de parlamentares de partidos governistas no Legislativo, por meio dos representantes do governo no próprio Conselho Curador, ou por meio de diretores da empresa indicados pelo Presidente da República, ficaram evidentes os esforços para não contrariar interesses específicos, os quais não convinha ao governo enfrentar. Movimentos que tornaram a sustentação da identidade da EBC como instituição de comunicação pública ainda mais difícil.

4.3.3 A EBC – Estatal com caráter público? Estatal com caráter governamental?

Ao longo do tempo, iniciativas importantes de produção de indicadores de avaliação e diagnóstico têm sido desenvolvidas para investigações na área de comunicação, especialmente no que se refere à mídia. Pode-se entender que um indicador tem a função de explicitar, apontar, descrever determinado aspecto da realidade social, servindo de instrumento de observação e análise de um fenômeno e contribuindo com aportes ao conhecimento sobre a comunicação. A aplicação desses descritores tem ainda o potencial de possibilitar a avaliação de políticas públicas, balizando a tomada de ações de correção de rumos que busquem aproximar a prática dos parâmetros aceitos como ideais.

Desenhadas determinadas diretrizes, a tarefa seguinte não se mostra menos complexa. O exercício de aplicação dos princípios em um determinado sistema traz sempre o risco de algum grau de subjetividade, de esbarrar em questões conceituais ou até mesmo teóricas. Embora alguns indicadores sejam evidentes e de fácil aplicabilidade, por encerrarem princípios universais, outros lidam com especificidades locais, históricas, conjunturais ou estruturais que podem variar a depender do tipo de meio de comunicação ou de sistema de comunicação avaliado.

No que se refere ao objeto deste trabalho, estudos já consolidados na área oferecem princípios que buscam reunir os elementos fundamentais a indicarem a existência (ou não) de uma comunicação efetivamente pública. Como todos os princípios, são qualitativos, e, portanto, não passíveis de mensuração, de quantificação, mas devem ser capazes de sublinhar as características fundamentais que distingam os serviços de comunicação. Dois documentos desenvolvidos pela Unesco (2001, 2012) apresentaram sistematizações desses princípios que servem de referência para uma análise do cumprimento de seus mandatos pelas instituições de comunicação públicas.

O primeiro, *Public Broadcasting: Why? How?* (2001), aponta como princípios que devem ser seguidos por uma instituição de radiodifusão pública: a) universalidade – ser acessível a todos os cidadãos; b) diversidade – refletir interesses públicos diversos na programação; c) independência – ser independente de pressões comerciais ou influência política; d) diferenciação – oferecer uma programação distinta das outras emissoras em termos de qualidade e inovação (UNESCO, 2001).

O documento *Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea*, lançado pela Unesco em parceria com a EBC em 2012, propõe como garantidores do caráter público de uma instituição de comunicação: a) independência editorial e financeira; b) autonomia dos órgãos de governança; c) pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; d) claro mandato de serviço público, estabelecido em documentos legais pertinentes; e) prestação de contas (*accountability*) junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes (UNESCO, 2012).

A presente análise não explora todos os descritores apontados pelos dois estudos e sua aplicabilidade na EBC em vista da necessidade de se adaptar o exercício aos limites de uma dissertação de mestrado. O recorte aqui proposto foca no princípio da *independência* como condicionante da legitimidade e da finalidade da instituição. O destaque dado a este delimitador tem como fundamento a perspectiva de seu impacto sobre todos os demais, sobre a concretização ou não dos objetivos traçados nos demais indicadores. É a referência a impactar a identidade institucional da EBC.

Note-se que esta opção dialoga com Hoggart (1985) que também incluiu entre os princípios que devem caracterizar o serviço público da radiodifusão a *independência* com relação a interesses privados e governamentais, entre outros já detalhados na seção 2.3 deste trabalho. Isto denota a relevância deste indicador já que, mesmo se referindo ao modelo inglês e à BBC, reconhecida exatamente pela independência editorial e política, o pesquisador britânico afirmou sua imprescindibilidade como valor a ser perseguido. A esse respeito é revelador da importância que o Reino Unido dá ao quesito da independência da instituição o fato de que, após episódios recentes de tentativas de interferência do governo na indicação de membros dos órgãos executivos da BBC, e acusações de parcialidade jornalística, o *BBC Trust*, o órgão de supervisão da instituição desde 2007, foi extinto. Relatório independente encomendado pela BBC em 2016 propôs a transferência das funções regulatórias do órgão para o OFCOM a partir de 2017, o que significou o fim de mais de 90 anos de autoregulação da instituição. Internamente foi criado um *Board of Directors* que é responsável pelo

acompanhamento da linha editorial da instituição e supervisão das funções conduzidas pelos executivos.

O pressuposto do conceito de *independência* é a autonomia das instituições públicas em relação ao Estado e em relação ao mercado. Devem, portanto, se distanciar do poder político e do poder econômico. Se a radiodifusão é aceita como um bem público, por causa da natureza “quase pública” de sua função, parece evidente que ela não pode servir como um canal para a promoção de qualquer interesse particular. Nem o motivo da rentabilidade econômica nem o motivo da rentabilidade política constituem justificativas para a apropriação de um espaço público no qual, nas palavras de Ellis (1994), “a cultura emergente de múltiplas identidades pode negociar seus antagonismos” (ELLIS, 1994, p. 14, tradução nossa).

No caso da EBC, não se constata dependência direta do mercado já que não há concorrência pela publicidade comercial. Mas, ao contrário, a proximidade da empresa com os interesses do governo ficou evidente durante toda sua trajetória, tendo sido originada na própria conformação jurídica da instituição, constituída como empresa pública (estatal).

Scorsim (2012) considera que

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pessoa jurídica de direito privado sucessora da Radiobrás deve ser enquadrada no sistema de radiodifusão estatal. Em verdade, a EBC não é propriamente uma televisão pública vez que sua criação ocorreu por ato estatal e seu respectivo controle pertence à União. [...] uma verdadeira televisão pública, [...] é aquela criada, organizada e controlada pela sociedade civil. Portanto, a previsão do Conselho Curador dentro da EBC, integrado por representantes da sociedade civil, por si só não a caracteriza como uma televisão pública (SCORSIM, 2012, s/p).

Também é o posicionamento de Bucci (2013).

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 pública verdadeiramente pública. O que lhe falta, essencialmente, é exatamente isto: a independência (BUCCI, 2013, p.126-127).

Os descritores que nos permitem a constatação de falta de independência da EBC em relação ao governo podem ser sistematizados no tripé autonomia *financeira*, *administrativa* e *editorial*. Isto requereria que os recursos para manutenção da instituição não estivessem sujeitos a alternâncias políticas de poder e sua gestão administrativa não estivesse vinculada a alguma

autoridade externa que pudesse exercer influência, inclusive sobre a linha editorial de seus veículos.

A Unesco (2012) propõe indicadores expressos em perguntas diretas que permitem medir a adequação da emissora – ou não – de maneira objetiva e sistemática ao pressuposto da independência, entre os quais destacamos os mais significativos para efeitos deste trabalho. O cotejo com a realidade estrutural e processual da EBC nos permite evidenciar sua verdadeira identidade institucional.

- Há um Conselho Editorial – ou um órgão análogo – independente do governo ou do órgão de Estado ou de governo ao qual a emissora seja eventualmente vinculada?
- A escolha dos membros do Conselho é autônoma em relação ao governo?
- O Conselho escolhe executivo mais alto da emissora?
- O Conselho aprova o planejamento anual da empresa?
- O Conselho pode demitir o executivo principal da emissora?
- Esse executivo tem mandato? (UNESCO, 2012, p. 30-31).

A resposta negativa a todos os quesitos acima revela subordinação e dependência da EBC à autoridade externa do governo. O Conselho Curador, instância de representação da sociedade com funções de acompanhamento da linha editorial e aprovação do planejamento anual da empresa, que constituiu uma possibilidade de contraponto às tendências “governistas” da gestão, foi extinto. O Diretor-Presidente e o Diretor-Geral da empresa são nomeados pelo Presidente da República e não há mais mandato fixo, podendo ser demitidos a qualquer tempo. O Conselho de Administração da empresa, responsável pela gestão da empresa, agregou a sua composição mais dois representantes de ministérios, em um total de seis.

Além disso, a EBC continua legalmente vinculada a uma autoridade que lhe é externa, atualmente o MiniCom, que assumiu a tarefa de cuidar da imagem do Governo Federal, antes confiada à Secom. Incumbida de prestar serviços característicos da comunicação governamental, e ao mesmo tempo conduzir a construção da comunicação pública, tarefas conflitantes e inconciliáveis, acabou a EBC, pela própria vulnerabilidade da situação, reduzida a mera porta voz dos interesses governamentais. Os canais de televisão, TV Brasil e NBr, que conviviam em um frágil equilíbrio, foram fundidos e a função governamental prevaleceu sobre a pública.

Esta realidade, por certo, afasta a EBC das características que distinguem uma instituição de comunicação pública. Do ponto de vista da propriedade e da natureza jurídica, Bucci (2013) define a emissora pública como aquela que se constitua como uma

organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), [...] ou uma fundação de direito privado, desde que preveja mecanismos de verificação e fiscalização de sua administração pelo poder público e pelos cidadãos. O poder público a fiscaliza, por dever, mas não pode administrá-la (BUCCI, 2013, p. 132).

Quanto à forma de gestão, o autor considera que a emissora pública deva ter seu órgão máximo de poder num conselho independente de representantes da sociedade e, embora a nomeação pode passar por – ou mesmo se originar de – órgãos de Estado o que, segundo ele, acontece, por formas e mecanismos distintos, com várias emissoras públicas no mundo,

os conselheiros, no entanto, não devem obediência ou lealdade ao governante. Desfrutam de mandato e de autonomia expressa, verificável e comprovada. [...] O conselho é o responsável pela escolha e designação do executivo chefe, que se encarrega, a fim de se assegurar a autonomia administrativa, da contratação dos dirigentes a ele subordinados (BUCCI, 2013, p. 132).

Admitida a natureza não pública da EBC, é preciso ir além e reconhecer que a instituição deve ser enquadrada como *governamental*, como subcategoria de estatal. De propriedade do Estado, a EBC pertence à administração pública indireta da União e se equipara às demais emissoras estatais, as do Poder Legislativo (TVs e rádios da Câmara e do Senado) e à TV Justiça, estas integrantes da administração pública direta. Os dirigentes e quadros executivos dessas empresas/emissoras são nomeados por órgãos de um dos três poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, as decisões de gestão, inclusive com respeito à autonomia editorial, são dependentes de aprovação ou concordância da autoridade estatal, além de seu financiamento ser majoritariamente público.

Como todo órgão vinculado à administração pública, essas emissoras devem pautar-se por princípios como o da impessoalidade, não sendo legítimo, portanto, que sejam instrumentalizadas por interesses pessoais, partidários, familiares, comerciais ou religiosos. Nos termos da definição da Unesco (2012),

emissora estatal, [...] não é sinônimo – nem deve ser – de uma emissora de propaganda partidária empenhada na defesa dos interesses eleitorais ocasionalmente instalados no governo. No Estado de Direito, se uma emissora se pauta segundo tais parâmetros, ela age ao arrepio dos princípios democráticos em vigor nas sociedades livres. Em resumo: emissoras estatais devem ser públicas, devem cumprir uma finalidade pública, não são partidárias e são pautadas pela impessoalidade (UNESCO, 2012, p. 21).

Esta definição tem como pressuposto que toda a comunicação de Estado tem caráter público, já que deve ter como propósito o interesse público. Portanto, não se trata de deixar de reconhecer a legitimidade da comunicação estatal, entendida como instrumento de prestação de contas e de conhecimento da opinião pública sobre os projetos, ações, atividades e políticas de um governo. O problema que se coloca é quando a comunicação estatal, que deve se revestir de um caráter público, não consegue superar o paradigma da comunicação governamental.

Nesses termos, a categorização da EBC como instituição de comunicação *governamental*, nos termos propostos por esta dissertação, significa que o conjunto de práticas e processos evidenciado ao longo de sua trajetória são típicos de uma comunicação estatal que não se adequou a um perfil público exigido nos processos democráticos contemporâneos.

Embora a EBC tenha representado a possibilidade da introdução de uma cultura de comunicação não-governamental e não-comercial no País, e, portanto, tenha configurado uma alternativa de promoção do pluralismo e diversidade, as ideias, informações e valores que continuam a circular no cenário comunicacional brasileiro são aqueles ditados pelos interesses comerciais ou de governo. A população brasileira continua sem a referência, sem a vivência de uma comunicação mais democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da exigência constitucional de observância do princípio da complementaridade entre os sistemas privado, estatal e público de radiodifusão, esta dissertação apontou o desequilíbrio entre os sistemas, reflexo do modelo de comunicação implantado no País. O controle das frequências eletromagnéticas está nas mãos do Estado, as concessões são distribuídas majoritariamente para exploração privada, sob forte influência de interesses políticos, e há somente uma participação marginal de emissoras educativas que, com raras exceções, se transformaram em meros veículos de propaganda dos governos estaduais. Apenas mais recentemente, a criação da EBC, como gestora do sistema público de radiodifusão, representou a primeira ação importante de abertura de um espaço concreto para garantir o pluralismo e a diversidade nos meios de comunicação no País.

Embora esta arquitetura tripartite seja questionada por alguns pesquisadores da área em vista do entendimento de que não há que se fazer uma separação entre o público e o estatal, já que ‘tudo o que é estatal é público’ (BUCCI, 2008a; RAMOS, 2008), de outro ponto de vista configura um instrumental para a compreensão do cenário comunicacional brasileiro. Concebida na perspectiva de contornar a apropriação da coisa pública pelo próprio Estado, e a instrumentalização do Estado por interesses privados, a criação de um sistema público significou, portanto, a primeira possibilidade de equilibrar nosso ecossistema comunicacional. Enfim, de tornar o espaço público mais democrático.

No entanto, é preciso admitir que o modelo jurídico-institucional adotado na implantação do sistema público não contribuiu para o atingimento dos resultados pretendidos. Uma avaliação criteriosa sobre a EBC não permite afirmar que tenha se afirmado como instituição de comunicação pública socialmente relevante. Razões de natureza estrutural, internas e externas à instituição, e práticas pouco alinhadas à noção de atendimento ao interesse público, criaram um ambiente pouco favorável à sua legitimação. A identificação e a análise dos fatores de natureza econômica, política, cultural e regulatória que impediram a consolidação da EBC constituíram o foco deste trabalho.

Com base no pressuposto de que a EBC constitui um bem de natureza cultural situado em um contexto dinâmico de interações sociais, tratou-se de realizar uma análise que permitisse a compreensão da complexidade das circunstâncias associadas à sua trajetória. Assim, identificamos na linha de análise dos Estudos Culturais a mais apropriada para o desenvolvimento do trabalho por configurar um campo que se dedica a estudar aspectos culturais da sociedade a partir do reconhecimento do papel central da cultura nos processos

sociais contemporâneos. A análise cultural permite, assim, um olhar alargado do objeto investigado, constituindo um modo de compreendê-lo em seu momento histórico e social.

As várias dimensões envolvidas no “fenômeno EBC” exigiram a escolha de um protocolo analítico que viabilizasse uma visão mais completa do todo, portanto. Por essas razões, a metodologia utilizada neste percurso foi o circuito da cultura de Paul du Gay et al. (2013 [1997]), baseado na ideia da comunicação como uma estrutura sustentada por uma articulação entre momentos distintos de um processo cultural, embora relacionados entre si e dependentes uns dos outros. Permite, assim, uma compreensão ampliada da circulação de significados por meio de um diálogo entre os elementos que compõem o circuito.

Do circuito de Du Gay et al. (2013 [1997]), selecionou-se como categorias analíticas as dimensões de *produção, regulação e identidade* envolvidas na trajetória da EBC e, partir daí, elaborou-se um circuito adaptado para análise do objeto empírico. O “Circuito da EBC”, nos termos propostos por esta dissertação, entendeu a *produção* como o contexto político e econômico que em que se deu a criação, o desenvolvimento e desmonte da empresa. Por meio da análise realizada foi possível afirmar que estruturas de poder sempre exerceram forte pressão para impedir a criação de um espaço alternativo de radiodifusão e um ambiente de comunicação mais diversificado e plural. Na verdade, a EBC nunca esteve imune aos constrangimentos de natureza política e econômica tradicionais na realidade brasileira.

De fato, as dificuldades envolvidas na criação e consolidação de um sistema público de radiodifusão em um País onde este tipo de serviço sempre esteve ausente foram e continuam imensas, tanto do ponto de vista conceitual como político. É difícil postular e justificar a existência de um espaço com características mais democráticas em um ambiente com um histórico de troca de interesses e de cumplicidade entre o poder político e o poder econômico, além da prevalência da retórica neoliberal em favor do mercado e da desregulamentação do setor.

Além do domínio do interesse privado, esta situação se agrava com a habitual prática de desrespeito pelo que é público, conceito que tem sido invariavelmente apropriado e distorcido pelo Estado. O "campo público" no Brasil tem sido considerado invariavelmente como "campo estatal/governamental" e preenchido com valores e discursos "oficiais". Aprisionado entre o Estado e o mercado, o interesse público se vê excluído da agenda das políticas públicas relativas ao setor da comunicação, dado que a estrutura de sustentação do sistema comunicacional brasileiro tem influência direta sobre os processos de tomada de decisão e de escolhas estratégicas no âmbito do Estado.

Este cenário teve, sem dúvida, reflexos diretos sobre a estrutura de *regulação* da EBC, como foi discutido ao longo desta dissertação. O modelo institucional adotado, de perfil verticalizado e sob controle das estruturas de governança do Executivo federal, vinculou a empresa aos órgãos responsáveis pela política de comunicação de governo, enfim, pela construção da imagem pública do governo e do governante, e atribuiu-lhe a dupla tarefa de gerir a comunicação pública e de operar os canais e serviços de divulgação do Governo Federal. Efetivamente, esta relação imprópria teve consequências danosas para a independência da empresa e, à vista disso, para sua missão pública.

Por consequência, as opções regulatórias tiveram impacto direto sobre a *identidade institucional* da empresa. A análise cultural desenvolvida confirma a hipótese primária da pesquisa de que, por força da falta de tradição da cultura brasileira com a existência de um sistema público de radiodifusão, em vista da conformação da estrutura dos meios de comunicação no País, a EBC foi construída à sombra do poder político, e se manteve em permanente estado de simbiose com os governos no poder, como se governamental fosse. Sem uma identidade institucional consolidada e, portanto, sem legitimidade e representatividade social e cultural, a empresa não contribuiu para estabelecer funções complementares e de equilíbrio entre as estruturas de comunicação. Não conseguiu, portanto, se configurar como um “regulador estrutural” do sistema.

Nesta realidade, como uma instituição como a EBC poderia ter exercido seu propósito em um contexto onde a lógica dominante proporciona pouco espaço para qualquer articulação da cultura pública? Como poderia ter sido capaz de acomodar a diversidade de experiências sociais, pontos de vista, demandas e aspirações que devem ser apresentadas nas principais instituições da cultura pública? De outra parte, onde o sistema público de radiodifusão parece pouco viável, como garantir os direitos de comunicação dos cidadãos?

A análise do panorama da radiodifusão brasileira atesta, de fato, suas deficiências no fornecimento à sociedade de informações com a qualidade desejável em um ambiente democrático. As peculiaridades do sistema, como observado ao longo deste estudo, levaram a um processo de comunicação unilateral, resultado da equiparação da liberdade de expressão (ou de imprensa) com liberdade de empresa, próprio do oligopólio midiático, e fechou o espaço para expressão e acesso públicos. Conhecimento e informação, como outros tipos de riqueza, não foram igualmente distribuídos para toda a sociedade brasileira. O resultado tem sido a formação de “ricos” e “pobres” em relação à informação, assim como há os *have* e os *have*

nots, aqueles que possuem e aqueles que não possuem, os socialmente incluídos e os excluídos, em relação à riqueza material.

Idealmente, em um ecossistema comunicacional e cultural com estruturação policêntrica, isto é, com diversidade de fontes de informação e multiplicidade de conteúdos, estariam asseguradas as condições para um ambiente de deliberação democrática. No entanto, em sociedades funcionalmente diferenciadas, como a nossa, ficam evidenciadas desigualdades políticas e comunicativas, além de uma assimetria de acesso entre os públicos fortes e fracos aos meios de comunicação.

São “públicos fortes” aqueles grupos pertencentes ao centro do sistema político e às elites, que dominam o espaço midiático com seus conteúdos discursivos, já que detêm o monopólio sobre os instrumentos de produção e difusão em grande escala. Os “públicos fracos” possuem desvantagens de “assimetria de poder”, a qual afeta a oportunidade de acesso aos canais dos meios de comunicação; de “desigualdade comunicativa”, que dificulta a utilização efetiva das oportunidades de expressão; de “pobreza política”, que diz respeito à falta de capacidades públicas desenvolvidas (MAIA, 2008, p. 183). Os participantes do processo “deliberativo” entram, portanto, com recursos, capitais sociais, culturais e políticos desiguais.

Em nossa realidade, há evidências suficientes para não esperar que os radiodifusores privados abandonem suas preocupações com a lucratividade e contribuam para objetivos sistêmicos gerais. É cada vez mais improvável que os governos renunciem a seus instrumentos de comunicação "oficial". Desta maneira, somente por meio de um serviço público de radiodifusão a população brasileira teria o direito de ter suas experiências, crenças e aspirações verdadeiramente representadas nos principais fóruns da cultura pública.

O serviço público de radiodifusão é mais do que um conjunto de disposições legais e estruturas institucionais. Certos pré-requisitos para sua emergência e sobrevivência devem existir. Estes incluem uma democracia madura e estável, a existência de uma sociedade civil independente e a consciência do que é interesse público, além do reconhecimento sobre a necessidade de uma regulamentação setorial que contemple modelos de comunicação baseados em interesses mais republicanos. Não obstante os impedimentos estruturais para a concretização dos propósitos contidos nos ideais de uma democracia deliberativa sejam imensos, em algum momento a democracia brasileira terá que se (re)afirmar, superar o atual movimento de ‘desdemocratização’ (MIGUEL, 2017), e tomar decisões fundamentais sobre comunicação. A biografia da EBC, que evidencia os vícios e as virtudes da instituição,

demonstra os prejuízos causados à democracia e ao direito à informação e à comunicação por um contexto desregulado.

Por fim, é preciso deixar claro que não se está a reivindicar que tenha sido possível concluir um estudo definitivo sobre a EBC estabelecendo todos os seus significados a partir dos cânones do circuito da cultura. Afinal, esta afirmação parece contradizer a própria ideia de um processo contínuo de criação e de recriação de significados. Não obstante, consideramos que este instrumento metodológico pode prover uma visão ampliada da complexidade inerente a pesquisas que trazem em seu bojo temáticas próprias da cultura midiática contemporânea.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BARKER, Chris. **Cultural studies: theory and practice**. London: Sage, 2008.

BARROS, Renato Delmanto. “**Voz do Brasil**”: proposta de jornalismo de interesse do cidadão que virou peça de relações públicas do governo. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2015.

BLUMLER, Jay; HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. New Roles for Public Service Television. In: BLUMLER, Jay. (Ed.). **Television and the Public Interest: vulnerable values in West European broadcasting**. London: Sage, 1992.

BOLAÑO, César R. S.; BRITTOS, Valério C. Espaço público mediático e a ideologia do merchandising social da Rede Globo: uma crítica na perspectiva economia política da comunicação. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

BOSCO, Estevão. Habermas e a esfera pública: anotações sobre a trajetória de um conceito. **Sinais**, v. 21, n. 2, p. 183-210, jul-dez 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº 236**, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1967.

_____. **Decreto nº 1.720**, de 28 de novembro de 1995. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1995a.

_____. **Lei nº 4.117**, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 10413, 1962.

_____. **Lei nº 8.977**, de 9 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1995b.

_____. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1997.

_____. **Lei nº 9.612**, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1998.

_____. **Lei nº 12.485**, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011a.

_____. **Lei nº 13.417**, de 01 de março de 2017. 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; 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”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2017a.

BRASIL. **Lei nº 13.424**, de 28 de março de 2017. Altera as Leis nºs 5.785, de 23 de junho de 1972, 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, 4.117, de 27 de agosto de 1962, 6.615, de 16 de dezembro de 1978, para dispor sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão, e dá outras providências. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2017b.

_____. **Medida Provisória 398, de 10 de outubro de 2007**. 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, e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 2007a.

_____. Ministério da Cultura. Carta de Brasília. Manifesto pela TV Pública independente e democrática. In: I Fórum Nacional de Televisões Públicas. **Caderno de Debates**. v.1. Brasília, mai. 2007b.

_____. Ministério da Cultura. I Fórum Nacional de Televisões Públicas. Diagnóstico do campo público de televisão. **Caderno de Debates**. v. 1. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Cultura. I Fórum Nacional de Televisões Públicas: relatório dos grupos temáticos de trabalho. **Caderno de Debates**. v. 2. Brasília, 2007c.

_____. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 244**, de 2011. Susta os efeitos da Resolução nº 2, de 2011, do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, que dispõe sobre os programas de cunho religioso nos veículos da EBC. Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102661>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BROADCASTING RESEARCH UNIT. **The Public Service Idea in British Broadcasting – Main Principles**. London: Broadcasting Research Unit, 1985.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**: a guerra entre a chapa branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008a.

_____. Uma Radiobrás sem ‘eira’? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 14 fev. 2008b.

_____. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. **Revista Eptic Online** v. 15, n. 2, p.121-136, mai/ago 2013.

BUSTAMANTE, Enrique. **A televisión económica: financiación, estrategias y mercados**. Barcelona: Gedisa, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCCTI. Audiência Pública para debater a Medida Provisória nº 398, de 10 de novembro de 2007, que trata dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo. 28 nov 2007.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999 [1995].

_____. **Culturas Híbridas** – estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: EDUSP, 1997.

CARVALHO, Mariana Martins de. As relações entre Estado, Democracia e Comunicação Pública: O desmonte da Empresa Brasil de Comunicação. In: VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Brasília, 15-19 mai. 2019. **Anais do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

CEVASCO, Maria Elisa. **Para ler Raymond Williams**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CIFUENTES, Diego Portales. Televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 119-153.

COIRO-MORAES, Ana Luiza. Estudos culturais aplicados em pesquisas de comunicação. In: MELO, José Marques de; MORAIS, Osvaldo J. de; SOUZA, Rose Mara Vidal de. (Orgs). **Teorias da comunicação: correntes de pensamento e metodologia de ensino**. São Paulo: INTERCOM, 2014, p. 226-259. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/ebooks/arquivos/8ba840f439e5d6b8c5eb6ce94faeca68.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. A análise cultural: um método de procedimentos em pesquisas. **Questões Transversais**. Revista de Epistemologias da Comunicação, v. 4, n. 7, p. 28-36, jan/jun 2016.

COLLINS, Richard. Two Types of Freedom: Broadcasting Organisation and Policy on both Sides of the Atlantic. In: ALDRIDGE, Meryl; HEWITT, Nicholas (Eds.). **Controlling Broadcasting: Access Policy and Practice in North America and Europe**. Manchester: Fullbright Papers/Manchester University Press, 1994. p. 186-202.

CUNHA LIMA, Jorge. **Televisão pública em pé de guerra**. 13 mar. 2007. Disponível em: <<http://jorgedacunhalima.ig.com.br/index.php/2007/03/13/o-governo-federal-e-a-tv-publica/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. TV Brasil - tropeços estruturais. **Folha de S.Paulo**, 23 abr 2008. Opinião. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2304200809.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DAVIS, Evan; BANNOCK, Graham.; BAXTER, Ron.; **The Penguin dictionary of economics**. Revised edition. Londres: Penguin Books Ltd., 2003.

DINIZ, Ângela Maria Carrato. **Uma história da TV Pública brasileira**. 2013. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DU GAY, Paul et al. **Doing Cultural Studies: The story of the Sony Walkman**. 2ª ed. London: Sage, 2013.

DUTRA, Márcia. **“Para todos”** – Revista Cultural da TV Brasil: cultura popular e televisão pública. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, 2014.

EDELMAN, Murray. **Constructing the Political Spectacle**. Chicago e London: The University of Chicago Press, 1980.

ELLIS, John. **Public Service Broadcasting: Beyond Consensus**. Londres: European Film and Television Studies Conference, 1994.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 18ª reunião do Conselho, 1º de junho de 2010. **Notas taquigráficas da 18ª Reunião**

Ordinária do Conselho Curador, 2010a.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 24ª reunião do Conselho, 7 de dezembro de 2010. **Notas taquigráficas da 24ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2010b.

_____. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 25ª reunião do Conselho, 22 de fevereiro de 2011. **Notas taquigráficas da 25ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2011a. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/nt_25a_reuniao_cc_0.pdf>. Acesso em: 12 out. de 2019.

_____. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 26ª reunião do Conselho, 22 de março de 2011. **Notas taquigráficas da 26ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2011b.

_____. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 60ª reunião do Conselho, em 25 de fevereiro de 2016. **Notas taquigráficas da 60ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2016a. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/degravaacao_60a_reuniao_cc_ebc_1a_parte.pdf>. Acesso em: 12 out. de 2019.

_____. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 61ª reunião, em 19 de abril de 2016. **Notas taquigráficas da 61ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2016b. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/nt-61a_reuniao_cc.pdf> Acesso em: 12 out. de 2019.

_____. Conselho Curador – EBC. Notas Taquigráficas. Transcrição da 62ª reunião do Conselho, 7 de julho de 2016. **Notas taquigráficas da 62ª Reunião Ordinária do Conselho Curador**, 2016c. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/nt_62a_reuniao_cc.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2020.

_____. Conselho Curador – EBC. **Recomendação nº 3**, de 2016. Dispõe sobre a necessidade de equilíbrio na cobertura jornalística dos veículos da EBC e cumprimento do Manual de Jornalismo da Empresa. 2016d. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/recomendacao_03_2016_-_necessidade_de_equilibrio_da_cobertura_jornalistica_0.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2020.

_____. Conselho Curador – EBC. **Resolução nº 2**, de 2011. Dispõe sobre os programas de cunho religioso nos veículos da EBC. 2011c. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/Res%2002_2011.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2020.

_____. Conselho Curador – EBC. **Resolução nº 4**, de 2012. Dispõe sobre a criação da faixa de diversidade religiosa e do Conselho Editorial da Diversidade Religiosa da EBC. 2012. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/resolucao_4_2012_cc_ebc.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2020.

_____. Notas taquigráficas. 2016e. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/conselho-curador/notas-taquigraficas>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Recomendações. 2016f. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/conselho-curador/recomendacoes>>. Acesso em: 1 mai. 2020.

_____. Resoluções. 2016g. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/conselho-curador/resolucoes>>. Acesso em: 1 mai. 2020.

ENTMAN, Robert. Framing US coverage of international news: contrasts in narratives of the KAL and Iran Air incidents. **Journal of Communications**, v. 4, n. 41, p 6-27, 1991.

ESCOSTEGUY, Ana Carolina D. Uma introdução aos estudos culturais. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre: PUC/RS, v. 5, n. 9, p. 87-97, dez. 1998.

_____. **Cartografias dos estudos culturais**: uma versão latino-americana. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

_____. Circuitos de cultura/circuitos de comunicação: um protocolo analítico de integração da produção e da recepção. **Revista Comunicação, Mídia e Consumo**. ESPM/São Paulo, v. 4, n. 11, p.115-135, nov. 2007.

_____. Quando a recepção já não alcança: os sentidos circulam entre a produção e a recepção. **E-compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 1-15 jan./abr. 2009.

_____. Os Estudos Culturais. In: HOHLFELDT, Antonio, MARTINO, Luiz C., FRANÇA, Vera. (Orgs). **Teorias da Comunicação de Massa**: conceitos, escolas e tendências. 15^a ed. Petrópolis: Vozes, 2017 [2001], p.151-170.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder**: formação do patronato brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FREIRE FILHO, João. **Reinvenções da resistência juvenil**. Os estudos culturais e as micropolíticas do cotidiano. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

GIL, Gilberto. [Discurso do Ministro da Cultura Gilberto Gil]. In: I Fórum Nacional de Televisões Públicas. Diagnóstico do campo público de televisão. **Caderno de debates**. v. 2. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. Uma agenda estratégica para o Brasil. In: I Fórum Nacional de Televisões Públicas. Diagnóstico do campo público de televisão. **Caderno de debates**. v. 1. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. Disponível em: <http://www.alquimidia.org/ganessa/arquivosSGC/DOWN_222216caderno_de_bates_1.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

GOMES, Itânia. **Efeito e recepção**: a interpretação do processo receptivo em duas tradições de investigação sobre os *media*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2004.

GOMES, Itânia. Raymond Williams a hipótese cultural da estrutura do sentimento. In: GOMES, Itânia; JANOTTI JUNIOR, Jeder (Orgs.). **Comunicação e estudos culturais**. Salvador: EDUFBA, 2011.

GÓMEZ, Guillermo Orozco. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 233-266.

GONÇALVES, Eliane; CARVALHO, Mariana Martins de. A fragilidade da comunicação pública no Brasil e sua relação com uma democracia nunca consolidada. **ComCiência**. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Dossiê 210, set. 2019.

GONÇALVES, Eliane. **(Des)prezado público**: a disputa pelo direito à diversidade religiosa em uma empresa pública de comunicação. 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GRAHAM, Andrew, DAVIES, Gavyn. **Broadcasting, Society and policy in the multimídia age**. London: John Libbey, 1997.

GUERREIRO, Soane Costa. **TV Brasil e a Rede Pública de Televisão: uma trajetória de dependência**. 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **The Theory of communicative action: Lifeworld and system: a critique of functionalism reason**. Boston: Beacon Press, 1987. v. 2.

_____. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Stuart. The rediscovery of ‘ideology’: return of the repressed in media studies. In: CURRAN, James; WOOLLACOTT, Janet; GUREVITCH, Michael; BENNET, Tony (Orgs.). **Culture, Society and the Media**. London: Methuen, 1982, p. 56-90.

_____. Introduction of media studies at the Centre. In: HALL, Stuart et al. (Orgs.). **Culture, media, language**. Londres: Hutchinson, 1984, p. 104-109.

_____. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre: v. 22, n. 2, p.15-46, jul/dez. 1997.

_____. Codificação/decodificação. In: SOVIK, Liv; HALL, Stuart (Org). **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003a, p. 387-404.

_____. Estudos culturais: dois paradigmas. In: SOVIK, Liv; HALL, Stuart (Org.). **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003b, p.131-159.

_____. Estudos culturais e seu legado teórico. In: SOVIK, Liv; HALL, Stuart (Org.). **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003c, p.199-218.

_____. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006 [1992].

HAUSSEN, Dóris Fagundes. Rádio, populismo e cultura: Brasil e Argentina (1930-1955). **Revista FAMECOS**. Porto Alegre: PUC/RS, nº 5, novembro 1996, p. 50-56.

HODKINSON, Paul. Insider research in the study of youth cultures. **Journal of Youth Studies**, v. 8, n. 2, p. 131-149, jun. 2005.

HOGGART, Richard. **As utilizações da cultura: aspectos da vida da classe trabalhadora, com especiais referências a publicações e divertimentos**. Lisboa: Editorial Presença, 1973 [1957].

HOGGART, Richard. **Mass media in a mass society: myth and reality**. London: Continuum, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

IANNI, Octávio. O Príncipe eletrônico. **Primeira Versão** – IFCH/Unicamp, Campinas, n.78, nov. 1998.

IMPEACHMENT de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**, 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE STUDY OF COMMUNICATION PROBLEMS. **Many voices, one world**. Paris: Unesco, Londres: Kogan Page, Nova York: Unipub, 1980. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

INTERVOZES. Coletivo Brasil de Comunicação Social. Monitoramento da Propriedade de Mídia no Brasil (MOM). s/d. Disponível em: <<https://intervozes.org.br/projetos/monitoramento-da-propriedade-de-midia-no-brasil-mom/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.

JAMBEIRO, Othon et al. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**. Salvador: EDUFBA, 2004.

JAMIESON, Kathleen. **Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

JOHNSON, Richard. O que é, afinal, Estudos Culturais? In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O que é, afinal, Estudos Culturais?** Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 7-132.

JOHNSON, Richard; CHAMBERS, Deborah; TINCKNELL, Estella; RAGHURAN, Parvati. **The practice of cultural studies**. Londres: Sage, 2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KELLNER, Douglas. **A cultura da mídia – Estudos Culturais: identidade e política entre o moderno e o pós-moderno**. Bauru (SP): Edusc, 2001.

KOPYTOFF, Igor. A biografia cultural das coisas: a mercantilização como processo. In: APPADURAI, Arjun. **A vida social das coisas**. Niterói: EDUFF, 2008.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

LAHUERTA, Milton. Gramsci e os intelectuais: entre clérigos, populistas e revolucionários (modernização e anticapitalismo). In: AGGIO, Alberto. **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: UNESP, 1998.

LEAL FILHO, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Venício. Artur da Távola (1936-2008): um lutador pela comunicação democrática. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, n. 485, 13 mai. 2008. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/feitos-desfeitos/um_lutador_pela_comunicacao_democratica/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. **Regulação das Comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

LISBOA FILHO, Flavi; COIRO-MORAES, Ana Luiza. Estudos Culturais aplicados a pesquisas em mídias audiovisuais: o circuito da cultura como instrumental analítico. **Significação. Revista de Cultura Audiovisual**. v. 41, n. 42, p. 67-86, 2014.

LOBATO, Elvira. Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. **Folha de S.Paulo**, 18 jun. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

LOPES, Ivonete da Silva. Do Projeto À Práxis: A construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Mediação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. Jesús Martín-Barbero e os mapas essenciais para compreender a comunicação. **Intexto**. Porto Alegre: n. 43, p. 14-23, set./dez. 2018.

MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

MAIA, Rousiley. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p. 165-194.

MANIFESTO pela TV Pública independente e democrática. Carta maior, 11 mai. 2007. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Leia-na-integra-a-Carta-de-Brasilia/5/13076>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MARQUES, Angela C. S.; MARTINO, Luis M. S. Aproximações críticas e diferenças epistemológicas entre conceitos de “esfera pública” e “campo da comunicação”. **Cultura Midiática**, v. 8, n. 14, p. 1-20, jan./jun. 2015.

MARQUES, Angela C. S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Libero**, v. 11, n. 21, p. 23-36, jan./jun. 2008.

MARQUES, Francisco P.; MIOLA, Edna. Deliberação mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. **Estudos em Comunicação**. Portugal, v. 7, n. 1, p. 1-28, 2010.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações** – comunicação, cultura e hegemonia. 7ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015 [1987].

MIGUEL, Luís Felipe. A desdemocratização como projeto. **Justificando**, 1 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2017/11/01/desdemocratizacao-como-projeto/>> Acesso em: 9 jun 2020.

MIOLA, Edna. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados**: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MORAES, Bruno Sodré de. **Jornalismo Público**: um olhar sobre o Repórter Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século**: o espírito do tempo. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte**: Interesses Privados *versus* Carácter Público da Radiodifusão no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Livres, 2019.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOTA sobre suposto déficit da EBC citado no recurso da AGU ao STF. Empresa Brasil de Comunicação, 28 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/noticias/2016/06/nota-sobre-suposto-deficit-da-ebc-citado-no-recurso-da-agu-ao-stf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PAGE, Benjamin. **Who deliberates? Mass media in modern democracy**. London: University of Chicago Press, 1996.

PEACOCK, Alan. **Report of the Committee on Broadcasting**. Londres: British Broadcasting Corporation/H.M.S.O., 1986. Cmnd 9824.

PEREIRA FILHO, Jorge José. **A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e o desafio da participação social: estudo sobre o Conselho Curador (2007-2011)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PETLEY, Julian. Richard Hoggart and Pilkington: Populism and public service broadcasting. **Ethical Space: The International Journal of Communication Ethics**, v. 12, n. 1, 2015.

PIERANTI, Octavio Penna. Expansão da radiodifusão: uma análise das 1.833 outorgas do governo Temer. **Galáxia**. São Paulo, n. 42, p. 202-215, set./dez. 2019.

PILKINGTON, Harry. **Report of the Committee on Broadcasting**. Londres: British Broadcasting Corporation/H.M.S.O., 1962. Cmnd 9824.

POLÍTICOS donos da mídia: levantamento do Intervozes em 10 estados denuncia prática ilegal de candidatos que são proprietários de canais de Rádio e TV. **Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social**, 3 out. 2018. Disponível em: <<https://intervozes.org.br/politicos-donos-da-midia-levantamento-do-intervozes-em-10-estados-denuncia-pratica-ilegal-de-candidatos-que-sao-proprietarios-de-canais-de-radio-e-tv/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PRADO, Larissa; COUTINHO, Iluska. O Repórter Brasil e a influência econômica. In: INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. 4-7 set. 2015. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015.

PRIOLLI, Gabriel. Os midiocratas contra a publicidade. **Observatório da Imprensa**, ed. 457, 2007.

PUBLICADO documento final do Seminário Modelo Institucional da EBC. **Empresa Brasil de Comunicação**, 9 out. 2015. Disponível em: <<https://www.ebc.com.br/conselho-curador/noticias/2015/10/publicado-documento-final-do-seminario-modelo-institucional-da-ebc>>. Acesso em: 1 mai. 2020.

RAMOS, Murilo César. **Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo institucional**, 2012. Disponível em <<https://www.academia.edu/search?utf8=%E2%9C%93&q=Empresa+Brasil+de+Comunica%C3%A7%C3%A3o+%28EBC%29%3A+uma+an%C3%A1lise+do+seu+modelo+institucional+>>. Acesso em 19 jun 2020.

_____. Reestruturação do sistema e controle público. In: Plenária Nacional de Comunicação. XIV. 2008. Brasília. **Anais eletrônicos** da XIV Plenária Nacional de Comunicação. Brasília: Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, 2008.

- REZENDE, Renato. **Direitos prestacionais de comunicação**. São Paulo: Saraiva, 2014 (Série IDP).
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; Brasília: UAB, 2014.
- SANTOS, Suzy; SILVEIRA, Enrico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy (Orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.
- SCHÜLER, Fernando. É ético usar a TV Pública como máquina de propaganda do governo? **Revista Época**, 26 out 2016. Ideias.
- SCORSIM, Ericson Meister. **A Noção de Serviço Público e os Sistemas de Radiodifusão: Análise Crítica Dos Serviços De Televisão**. 2012. Disponível em: <<http://www.meisterscorsim.com.br>>. Acesso em: 15 out. 2017.
- SENNA, Orlando. TV pública: uma janela para o futuro do audiovisual brasileiro. In: I Fórum Nacional de Televisões Públicas: Diagnóstico do campo público de televisão. **Caderno de debates**. v. 1, Brasília: Ministério da Cultura, 2006. Caderno de debates.
- SEPSTRUP, Preben. The electronic dilemma of television advertising. In: BLUMLER, Jay; NOSSITER, Thomas J. (Eds.) **Broadcasting Finance in transition: a comparative handbook**. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 359-379.
- SILVA, Juremir Machado da. A questão da técnica jornalística: cultura e imaginário **Revista FAMECOS**. Porto Alegre: v. 16, n. 39, ago. 2009.
- SILVA, Luiz M. **A Crise da Relação Estado, Mídia, Sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.
- SILVERSTONE, Roger. Prefácio à edição da Routledge Classics. In: WILLIAM, Raymond. **Televisão: tecnologia e forma cultural**. Tradução de Marcio Serelle e Mário F. I. Viggiano. Belo Horizonte: Boitempo; Belo Horizonte: PUC Minas, 2016.
- SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SOUSA, Gisela Maria Ferreira de Sousa: Comunicação institucional, imagem corporativa e identidade corporativa: a inter-relação das categorias. **Revista Cambiassu**. Publicação Científica do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão, v. 16, n. 2, p. 177-191, jan./dez. 2006.
- SOUZA, Regina Santos de. A Cordialidade na gramática política brasileira e seus efeitos na (in) definição de políticas universais e democráticas de comunicação. In: RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy. **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, pp. 149-173.
- SOUZA, Renata de Paula Trindade Rocha de. **Políticas culturais e televisão pública: o processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação/TV Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- SOVIK, Liv. Apresentação. In: HALL, Stuart; SOVIK, Liv (Orgs.). **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003. p. 9-21.

STEVANIM, Luiz F. F. **Uma Política do Ver**: Negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas brasileiras de televisão. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

STEVENSON, Nick. **Understanding media cultures**: social theory and mass communication. London: Sage Publications, 2002.

STROZI, Guilherme Gonçalves. **Comunicação pública e participação**: vida e morte do Conselho Curador da EBC. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TÁVOLA, Artur. Pronunciamento. In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**, 1987.

THOMPSON, Edward. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TOSTA, Wilson. TV Pública: Diretora critica extinção da TVE. **O Estado de São Paulo**, Rio de Janeiro, 30 out. 2007. Política, p. A11. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/feitos-desfeitos/com_criacao_da_nova_tv_publica_tve_deve_ser_extinta/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

TRACEY, Michael. Our Better Angels: the condition of public service broadcasting. **Media Information Australia**, v. 66, p. 16-27, nov. 1992.

TURNER, Graeme. **British Cultural Studies**. An introduction. London: Routledge, 2003.

TURNER, Graeme. Prefácio à edição brasileira. In: WILLIAM, Raymond. **Televisão**: tecnologia e forma cultural. Tradução de Marcio Serelle e Mário F. I. Viggiano. Belo Horizonte: Boitempo; Belo Horizonte: PUC Minas, 2016.

ULHÔA, Raquel; JAYME, Thiago Vitale. Oposição no Congresso já se articula contra MP que cria TV pública. **Valor Econômico**, 27 dez. 2007, Política, p. A6.

UNESCO. Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais. 2007. Disponível em: <<http://www.ibermuseus.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

UNESCO. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea**. Comunicação e Informação. Coordenadores: Eugênio Bucci, Marco Chiaretti e Ana Maria Fiorini. Série Debates CI, n. 10, jun. 2012.

UNESCO. **Public Broadcasting: Why? How?**. World Radio And Television Council I, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058Eo.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. **TV Pública no Brasil**: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

VIEIRA, Allana Meirelles. **Autonomia relativa e disputa por hegemonia na TV Pública**: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil. 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

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.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e Sociedade**: de Coleridge a Orwell. Petrópolis: Vozes. 2011.

_____. **Cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. **Los medios de comunicación social**. Barcelona: Ediciones Península, 1974.

_____. **Marxismo e Literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979 [1977].

_____. Meios de comunicação como meios de produção. In: WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo**. São Paulo: Unesp, 2011 [1977]. p. 69-86.

_____. **Televisão**: tecnologia e forma cultural. Tradução de Marcio Serelle e Mário F. I. Viggiano. Belo Horizonte: Boitempo; Belo Horizonte: PUC Minas, 2016 [1974].

_____. The analysis of culture. In: NEWBOLD, Chris; BOYD-BARRET, Oliver (Eds.). **Approaches to media: a reader**. London: Arnold, 1996, p. 332-337.

_____. **The long revolution**. London: Penguin Books, 1965 [1961].

WOLTON, Dominique. Values and Normative Choices in French Television. In: BLUMLER, Jay (Ed.). **Television and the Public Interest**: Vulnerable Values in West European Broadcasting. London: Sage, 1992.

ZAVERUCHA, Jorge; SILVA, Juliano D. da. Teoria da regulação e mídia: ferramentas conceituais para análise de políticas de comunicação. **Alceu**, v. 16, n. 31, p. 215-229, jul./dez. 2015.