

**A Radiodifusão Pública no Sistema da Política Mediática:
O caso da Empresa Brasil de Comunicação**

Edna Miola
DCOS-UFS

V Congresso da COMPOLÍTICA

Curitiba, 2013

A Radiodifusão Pública no Sistema da Política Mediática: O caso da Empresa Brasil de Comunicação¹

Edna Miola²

Resumo: O trabalho discute a criação da Empresa Brasil de Comunicação (instituição responsável pela área de radiodifusão pública no âmbito do Governo Federal). Tomando como ponto de partida a reflexão sobre o sistema da política mediática, o objetivo é compreender como se dão as relações desta empresa com as demais instituições do campo mediático, bem como suas interações com os domínios da política e da economia. Através de uma abordagem histórica e sistêmica, discutem-se os atores, instituições e principais interesses concernentes aos diversos campos sociais envolvidos com a questão da radiodifusão pública brasileira.

Palavras-Chave: Sistema da Política Mediática. Radiodifusão Pública. Empresa Brasil de Comunicação

1. Introdução

Uma parcela relevante da pesquisa em comunicação vem se dedicando há décadas a discutir a radiodifusão pública no Brasil. A partir dessas abordagens tradicionais, entende-se que as emissoras públicas constituem um projeto nunca plenamente concretizado no país, uma vez que os interesses privados, de acordo com avaliações diversas, sempre se sobrepuseram ao bem comum nos momentos de tomada de decisão.

As contribuições dos estudos das políticas de comunicação são importantes para entender a constituição histórica de um panorama regulatório e da configuração de um mercado da comunicação que não se assemelham de forma alguma a clássicas experiências européias, embora compartilhem certas referências com os vizinhos da América Latina. De acordo com os pesquisadores da área, sempre houve no país um anacronismo entre a introdução de novas tecnologias da comunicação e sua respectiva regulação. Adicionalmente, a tentativa de se conciliar um Estado autoritário com uma economia capitalista resultou em privilégios aos interesses privados de agentes dos campos econômico e político.

No entanto, os esforços por explicar a Economia Política da comunicação de massa no Brasil – em sua maioria – não chegam a superar uma visão homogeneizante dos *media*, ou mesmo do campo político, como se a diversidade de atores, empresas e instituições que compõem cada esfera atuasse em prol de objetivos e interesses indistintos.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 07 Políticas de comunicação do V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA, na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, de 8 a 10 de maio de 2013.

² Este artigo é parte da pesquisa de Doutorado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFMG e financiada com bolsa CAPES.

Compreender o panorama da radiodifusão nacional, especialmente daquela de caráter não-comercial, tem se tornado cada vez mais complexo, uma vez que passaram a fazer parte do sistema novos agentes, oriundos das esferas social (na radiodifusão comunitária), estatal (a partir das esferas locais e nacional e dos três Poderes da República) e também privada (a exemplo das *teles*).

Do ponto de vista político, a rearticulação das forças políticas no poder também contribuiu para que certas demandas relativas à regulação da comunicação de massa passassem a fazer parte da agenda governamental³. No escopo de propostas lançadas pelo Governo Lula, com o respaldo de importantes grupos sociais, está a criação de um sistema público de radiodifusão – que se tornaria a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A criação da EBC reúne características particulares, tais como reunir duas empresas de naturezas distintas (Radiobrás e ACERP), e, especialmente, por tensionar interesses de diversas frentes, oportuniza a elaboração de uma abordagem mais complexa concernente ao panorama da radiodifusão nacional. Este artigo propõe, então, uma reflexão histórica, comparativa e sistêmica sobre a EBC, que leva em conta uma dimensão teórica ainda pouco explorada na investigação desse tema. Trata-se de aplicar uma abordagem do sistema da política mediática (GOMES, 2004) para explicar o que estava em jogo no momento da criação de um novo sistema de comunicação.

Para tanto, a primeira parte do artigo discute algumas das principais teorias a considerarem o campo da comunicação de massa e suas relações com os domínios da política e da economia. Na sequência, as contribuições dos principais estudiosos das políticas de comunicação são apresentadas de modo a contextualizar a criação da EBC. Por fim, as características da empresa, assim como os interesses e os atores envolvidos no debate dessa política pública, são analisados e situados no sistema da política mediática.

³ Algumas medidas foram levadas a cabo – a partir de diferentes estratégias de articulação política e com resultados também variados. Dentre essas iniciativas, destaca-se (1) o processo de criação da “Nova Lei da TV por Assinatura”, que propôs uma cota mínima semanal de três horas e meia, no horário nobre, de conteúdo nacional independente para todas as emissoras de TV paga; (2) a realização da Conferência Nacional de Comunicação; (3) a criação do Plano Nacional de Banda Larga (BRITTOS *et al.*, 2010; DANTAS, 2010; PRESIDÊNCIA..., 2011; LEMOS e MARQUES, 2012). Alguns exemplos de iniciativas de regulação que foram minadas após forte resistência da oposição no Congresso e também na imprensa abrangem, por exemplo, (1) adoção do padrão de TV Digital desenvolvido nacionalmente; (2) criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual; (3) instituição do Conselho Federal de Jornalismo; (4) a inclusão de dispositivos sobre a Comunicação Social no Plano Nacional de Direitos Humanos (BOLAÑO e BRITTOS, 2008; BRITTOS e NAZÁRIO, 2005; DALMONTE, 2011).

2 O campo da comunicação de massa como sistema social

Há algumas décadas, a pesquisa em comunicação tem enriquecido as abordagens dos fenômenos midiáticos a partir da compreensão de que as atividades relacionadas à produção e à distribuição em larga escala de informações conformam instituições sociais, e, como tais, podem ser interpretada por meio de uma perspectiva histórica, comparativa e sistêmica – tal como afirmou Alexander (1988). Avaliando os estudos realizados até a década de 1970, esse sociólogo apontou as limitações da teoria crítica da comunicação de massa e também do marxismo ortodoxo, apontando, especificamente, a incapacidade de tais construções em pensar o público para além da apatia e da resignação e os *media* para além da sua função instrumental de dominação econômica (ALEXANDER, 1988, p. 120-2).

Em abordagens bem mais recentes, endereça-se crítica semelhante às pesquisas a respeito da interface entre a comunicação de massa e a política. Na trajetória recomposta por Gomes (2004), estariam superados na história da teoria da comunicação – embora não extintos – os modelos que explicavam os *media* (especialmente a produção da informação) como meros instrumentos da política, assim como aqueles modelos que se dedicaram aos aspectos técnicos da difusão de mensagens.

Outros autores corroboram o diagnóstico quanto à inconsistência de parte dos estudos em comunicação política. Para Miguel (2002, p. 156), “(...) é possível dizer que a ciência política já reconhece a existência do jornal, bem como do rádio, da televisão e até da internet. Mas em geral não vê neles maior importância”. Esta preocupação aparece, ainda, no trabalho de Lattman-Weltman (2007, p. 1): “Embora sempre reconhecida no discurso ordinário – e mesmo na produção acadêmica – como variável decisiva dos processos políticos democráticos contemporâneos, a mídia segue constituindo, em grande medida, um autêntico não-objeto da ciência política”. O autor oferece sua explicação para esse fato:

A primeira dificuldade de se fazer o que poderíamos chamar de uma “história imediata” da mídia – e sem dúvida uma das mais fascinantes – estaria relacionada ao fato de que tais veículos constituiriam um fenômeno de massas relativamente recente, e cujo impacto sobre a experiência cotidiana se apresentaria, paradoxalmente, como evidente e, ao mesmo tempo, incomensurável. A presença cotidiana e onipresente da mídia teria se tornado, para nós, um fenômeno aparentemente tão profundo e corriqueiro, o que nos autorizaria a pressupor o seu poder e sua influência de modo genérico e auto-evidente. Ao mesmo tempo, parece ser difícil mensurar e qualificar com precisão essa influência, dada a própria naturalização da ambiência simbólica atribuída a tais meios (LATTMAN-WELTMAN, 2007, p. 8).

A proposta analítica defendida por Alexander parece razoavelmente atualizada quando confrontada com as críticas acima apresentadas. O sociólogo se dedica a pensar especialmente sobre os *media* noticiosos. Isso não significa que Alexander ignore a força do entretenimento

como componente das expressões midiáticas. O autor justifica seu recorte no Jornalismo, afirmando serem drasticamente diferentes funções sociais desempenhadas por conteúdos dessa natureza – entre as notícias e o entretenimento, há discrepâncias nos objetivos, nos recursos e nos critérios de sucesso (1988, p. 109). Pela mesma razão, este trabalho privilegia o aspecto informativo dos processos midiáticos.

Quando se trata da sociologia das notícias, é indispensável marcar as contribuições de Michael Schudson, que, a partir de seus diversos trabalhos, traçou a história do desenvolvimento do Jornalismo como campo social. Ao explicar as fases de desenvolvimento da imprensa norte-americana, Schudson (1995; 2003) reflete sobre como as empresas jornalísticas modificaram sua conduta de acordo com os interesses políticos (ora tomando posição, ora adotando a neutralidade) e com os interesses econômicos (ao “inventar” a objetividade como valor e assim legitimar-se socialmente, por exemplo). Há evidências de que o Jornalismo nacional passou, também, por esse processo histórico que partiu do predomínio dos veículos (e audiências) partidarizados para uma busca pela audiência ampla, que cobrisse os custos da modernização e profissionalização da atividade (MARTINS, 2008).

Reconhecendo as contribuições de Schudson, Alexander explica que o Jornalismo possui uma faceta normativa que o coloca na posição de organizar continuamente a experiência da sociedade como um todo (do mesmo modo que as pessoas o fazem no nível individual) (ALEXANDER, 1988, p. 110). Fundamental para a perspectiva sistêmica, defendida por esses autores, é a consolidação das instituições noticiosas: Alexander afirma que, em paralelo à formação dos mercados, dos estados independentes e das atividades culturais e religiosas, a diferenciação social do Jornalismo iniciou – de forma incipiente, ele admite – com as primeiras instituições noticiosas, entre os séculos XIV e XV (p. 122-3). O Jornalismo ganhou um lugar especial na sociedade uma vez que o processo de diferenciação do próprio campo político passou a buscar a legitimação de seu poder de forma não tradicional: “a resposta de outros setores sociais às atividades do governo nacional se torna crescentemente significativa para a manutenção de tal poder”⁴ (ALEXANDER, 1988, p. 124). O Jornalismo passou, então, a conferir (um tipo de) legitimidade aos atores e às instituições políticas. Mas essa atividade depende da concretização do processo de distinção das instituições da comunicação de massa que as tornou um subsistema – ou seja, a conquista de uma relativa autonomia ante os demais sistemas sociais.

⁴ No original: “The response of other social sectors to the activities of national government becomes increasingly significant for the maintenance of that power”.

Uma das consequências desse processo é o progressivo desenvolvimento de uma indústria da informação – na qual a produção e a distribuição de notícias se transformaram em um negócio cujas transações se realizam não mais em corporações e partidos mantenedores, mas com duas categorias novas, os consumidores de informação e os anunciantes (GOMES, 2004, p. 50).

Visto que os *media* se diferenciam socialmente do campo político, é necessária uma nova abordagem de suas relações com o público e com os demais sistemas. Para Miguel, a explicação desse fenômeno se origina na teoria dos campos sociais: “(...) a mídia e política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de mão dupla” (2002, p. 167). A imprensa e os *media* poderiam ser entendidos, de acordo com Lattman-Weltman (2007, p. 11-2), “como complexos campos de forças e investimentos políticos” que dependem da sua interpretação como “espaços de conflito, permuta, negociação e acomodação de interesses”.

Gomes parte de conceitos semelhantes para explicar o modelo que denominou *sistema da política midiática*, o qual, ao associar a análise dos *media* e da política, confere uma importância análoga ao campo dos negócios privados. Para o pesquisador, “Há bem mais na política midiática do que aquilo que a idéia de confluência binária dos domínios da política e da comunicação consegue dar conta”. Com isso, Gomes quer introduzir o “terceiro convidado” nessa proposta teórico-analítica: trata-se do domínio dos interesses econômicos que se alia em uma relação de “acomodações, tensões e contrastes recíprocos” (2004, p. 138-9). Isso porque

um determinado conjunto de características desta fase do capitalismo influencia diretamente os modos e os meios de governo e determina as prioridades dos Estados que são excessivamente vulneráveis aos movimentos dos recursos dos investidores estrangeiros (GOMES, 2004, p. 133).

É claro que permanece, na abordagem de ambos os autores, a explicação sobre a natureza das relações estabelecidas entre os campos: trata-se de interações estabelecidas entre atores e instituições de diferentes esferas orientadas por valores e objetivos próprios (MIGUEL, 2002; GOMES, 2004). O que dá sentido às relações estabelecidas entre a esfera política, a esfera dos negócios e o campo da comunicação de massa é que cada um desses domínios do sistema da política midiática “possui um recurso fundamental que é objeto de interesse dos outros dois” e, adicionalmente, “cada um deles busca ao máximo satisfazer as

suas demandas, concedendo o mínimo possível dos recursos que lhes são próprios”⁵ (GOMES, 2004, p. 140).

Quando se trata do domínio político, está em jogo o poder de influenciar decisões e vontades e “a capacidade de realizar, de fazer e de impedir que se faça” – o poder executivo – e o poder de distribuir poder àqueles que constituem o aparato do Estado – o poder político (GOMES, 2004, p. 142-3). O recurso controlado pelo domínio da comunicação de massa é a esfera de visibilidade pública, que “inclui tudo aquilo que existe e é relevante na atualidade”. Inerente a esse domínio estão as esferas da informação, com as instituições jornalísticas, seus proprietários, seus agentes (os jornalistas, prioritariamente); e do entretenimento (GOMES, 2004, p. 144-5). Miguel (2002) explica que, embora haja um contingente expressivo de políticos que acionam outras estratégias para alcançar o poder (tal como as práticas clientelistas), cada vez mais, o capital político – sobretudo aqueles de maior relevância na República – depende da notoriedade conferida pelos *media*. Se, por um lado, a visibilidade (especialmente aquela positiva) oferecida pelos *media* é fundamental para o campo político, o jornalista depende do acesso às fontes (usualmente agentes políticos) para realizar sua atividade com a celeridade e a qualidade necessárias (MIGUEL, 2002) – valores que são convertidos no cultivo da audiência.

Esse desenho só é viável, porém, com a contrapartida do domínio dos negócios. Na alegoria de Miguel, “uma empresa de comunicação é um organismo bifronte”, pois obedece tanto aos imperativos profissionais (qualidade estética ou informação factual, a depender do subcampo em questão) quanto à busca da maximização dos lucros (2002, p. 167). Gomes esclarece que, para o campo da informação, o capital financeiro significa anunciantes; já para o campo da política, ele significa financiadores de campanha. As contrapartidas que o domínio dos negócios privados busca nos demais campos compreendem a audiência e a consecução de seus próprios interesses – seja na construção de uma imagem positiva para suas instituições e agentes (lançando mão de publicidade ou mesmo obtendo vantagens editoriais), seja no retorno do investimento na forma de decisões políticas favoráveis ou na própria destinação de recursos para execução de obras públicas e empréstimos por parte do Governo, por exemplo⁶.

Na verdade, as próprias empresas de comunicação fazem parte do domínio dos negócios, mas, o pacto de credibilidade que estabelecem com sua audiência depende do

⁵ O que não significa que as relações que se estabelecem entre os domínios pelos seus recursos são simétricas.

⁶ A prova desse fato é a constatação que Gomes faz de que as maiores doações para campanhas eleitorais provêm de empreiteiras, de bancos e do empresariado em geral. Os doadores se tornaram, afirma ele, as “mais eficientes *agências de influência política* na sociedade brasileira” (2004, p. 152-3, itálico no original).

afastamento (pelo menos, aparente) dos interesses próprios do mundo econômico: “a ausência de qualquer autonomia em relação ao campo econômico, aliás, se mostra disfuncional para a mídia” (MIGUEL, 2002, p. 168).

A relação que o domínio da comunicação estabelece com o mundo político é um pouco mais profunda do que a distribuição de cotas de visibilidade em troca de acesso às fontes de informação do governo. O campo midiático não apenas procura as verbas publicitárias que o Estado tem a oferecer, como também tende a buscar o controle do poder político. Isso acontece no caso de agentes midiáticos lançarem mão de seus meios e instrumentos para adquirirem recursos do sistema político. Por exemplo, “(n)as competições eleitorais ou no exercício do governo, o apoio ou a oposição dos Senhores da comunicação, a sua influência a favor ou contra, podem ser o elemento decisivo” (GOMES, 2004, p. 163-4).

Há, ainda, um último aspecto a se ressaltar: o poder político pode ser conquistado por agentes da comunicação por meio da tomada de posição e do estabelecimento de disposições quanto a questões do universo político. Fazendo uso de sua capacidade de dar forma ao debate público, tematizando questões, selecionando as fontes e enquadrando discursos, os *media* dotam a “opinião publicada” (GOMES, 2004) de reconhecimento público.

Desse ponto de vista, a introdução de um novo ator ou instituição no sistema de radiodifusão (especialmente uma empresa que se coloque na confluência dos interesses públicos e privados) tem o potencial de provocar a reorganização das forças políticas e econômicas e, com isso, tornar-se parte da agenda das mais diversas esferas. Partindo de tal premissa, este trabalho passa, então, a analisar a Empresa Brasil de Comunicação tendo em vista o conceito de sistema da política mediática.

3. A Empresa Brasil de Comunicação e o Sistema da Política Mediática

A literatura dedicada a investigar as políticas de comunicação no Brasil diagnostica o descompasso entre a implementação de diversos serviços e sua respectiva regulação – como exemplo, cita-se a difusão do rádio, o serviço de televisão a cabo e a convergência nos serviços de telefonia, internet e oferta de conteúdo (JAMBEIRO, 2002; LEAL FILHO, 1997; LOCATELLI, 2009; PIERANTI e ZOUAIN, 2006).

As críticas dos pesquisadores se adensam quanto a certas peculiaridades do cenário regulatório nacional da comunicação. A já mencionada tentativa de se conciliar um Estado autoritário com uma economia capitalista resultou em decisões que privilegiaram os interesses privados de agentes dos campos econômico e político, tal como identificado por Brittos *et al.* (2009, p. 4-5):

Se o Estado interfere freqüentemente nos mercados audiovisuais numa postura particularista, privilegiando os objetivos dos capitais em concorrência, isso é mais dramático no Brasil, onde as comunicações formam uma área quase privada, pois, ainda que seus interesses e conseqüências sejam extremamente públicos, as decisões tendem a envolver poucos atores organizados, reafirmando tendências concentradoras e a falta de legislação promotora da diversidade.

Quando se trata da incongruência que marca o arcabouço regulatório existente, percebe-se que leis fundadas em princípios vagos e pouco regulamentadas por dispositivos infraconstitucionais têm sido insuficientes para gerir o mercado de radiodifusão. Há agravantes no caso da radiodifusão pública: a avaliação mais condescendente atribuída à incompetência ou ao descaso dos governos o fracasso das emissoras públicas. Em geral, porém, os esforços teórico-analíticos mais propositivos, fundados em abordagens comparativas, demonstram, invariavelmente, a dificuldade de implantar no Brasil os modelos de financiamento, as políticas administrativas e mesmo a relação que emissoras como a BBC (Reino Unido), a NHK (Japão) ou o sistema PBS (EUA) construíram com seu público (MOTA, 1992; LEAL FILHO, 1997; DALLARI, 1998; SCORSIM, 2000; FRADKIN, 2003; CARRATO, 2005, MIOLA e MARQUES, 2012).

O sistema de comunicações por rádio e TV no Brasil é um retrato razoavelmente adequado das características do país. De um lado, ele revela pujança econômica e relativo desenvolvimento tecnológico; de outro, é possível constatar fragilidades político-institucionais e enormes desigualdades de várias naturezas (BORGES, 2010, p. 15).

As promessas de alterações nesse panorama foram fortalecidas a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, e sua reeleição, em 2006. Contrariando essas expectativas, na avaliação de alguns autores, a exemplo de Brittos *et al.* (2009), o primeiro mandato de Lula “não priorizou a construção de uma nova política nacional de comunicação”. O quadro regulador permaneceu essencialmente o mesmo que vigorava até então: “desconectado de outros instrumentos normativos e da própria Constituição brasileira, (...) sem que tivessem sido atacados os principais entraves para o avanço das comunicações brasileiras”. Para esses pesquisadores, o grande desafio a ser enfrentado compreenderia (1) diminuir a concentração da propriedade das indústrias culturais; e (2) instituir mecanismos de controle público sobre os conteúdos produzidos pelos *media*. Essas transformações dependeriam de um esforço maior do que aquele que foi empreendido pelo Governo para superar a oposição que, nas palavras dos autores, a “grande mídia” exerce sistematicamente sobre medidas contrárias aos seus interesses (BRITTOS *et al.*, 2009, p. 2).

Uma série de articulações entre governo, radiodifusores não-comerciais e movimentos sociais antecedeu o lançamento da Medida Provisória (MP)⁷ que criou a Empresa Brasil de Comunicação. O Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado entre 2006 e 2007, reivindicava a criação de um sistema público de radiodifusão de acordo com valores democráticos, com parâmetros definidos para o conteúdo, adaptado às transformações tecnológicas trazidas pela digitalização das transmissões e, mais importante, com autonomia administrativa e financeira em relação ao Governo (I FÓRUM..., 2007b). Tal desenho institucional vinha ao encontro das propostas do campo acadêmico para a radiodifusão pública brasileira, mas, ao longo do processo de implementação da EBC, mostrou-se inexecutável – mesmo com todo o esforço empreendido pelo Governo para que a proposta fosse aprovada no Congresso Nacional⁸.

Formada pela fusão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)⁹ e da Radiobrás¹⁰, a EBC teve, de início, o desafio de conciliar empresas com filosofias bastante diversas. Isso porque, enquanto a ACERP administrava emissoras de cunho educativo – a Rádio MEC, por exemplo, fora cedida à União pelo próprio Edgar Roquette Pinto em 1936 (MILANEZ, 2007; 2007b) –, a Radiobrás foi criada com a finalidade de dar publicidade às ações do Estado¹¹, tendo como atividade mais reconhecida a produção do programa “A voz do Brasil” (JAMBEIRO, 2002; BUCCI, 2008). Ao congregarem emissoras de natureza pública e emissoras de cunho estatal, o projeto da EBC reforçava uma indefinição que seria uma das principais controvérsias a permearem os debates sobre sua criação.

Para Bolaño e Brittos (2008), a criação da EBC é parte dos movimentos conjunturais promovidos pelo Governo Lula no setor da comunicação (juntamente com o lançamento da TV Digital e a tentativa frustrada de aprovar uma Lei de Comunicação Social), que acabaram por reforçar o sectarismo do Estado com relação aos movimentos sociais envolvidos no debate desses temas. Do ponto de vista estrutural, dizem os autores, a criação da EBC não

⁷ Decreto nº 398 de 10 de outubro de 2007.

⁸ São exemplos do empenho do Governo em garantir a aprovação da EBC o lançamento de uma MP em lugar de um Projeto de Lei; os acordos feitos com a oposição (como o veto presidencial à cessão de direitos de exibição de jogos, introduzido pelo relator da proposta); e também as manobras institucionais de que líderes do governo teriam lançado mão para aprovar a proposta dentro do prazo de vigência da medida.

⁹ Integravam a ACERP as seguintes emissoras: TVE Brasil (Rio de Janeiro), TVE (Maranhão), TV Escola (TV por satélite); Rádio MEC 800 (Rio de Janeiro), Rádio MEC 800 (Brasília), Rádio MEC 98,9 FM (Rio de Janeiro) e Rádio MEC (rádio por satélite).

¹⁰ Ao ser incorporada à EBC, a Radiobrás contava com as emissoras de televisão TV Nacional, NBR e TV Brasil Canal Integración; as emissoras de rádio Rádio Nacional AM e FM e Rádio MEC; além da Radioagência Nacional e da Agência Brasil, responsáveis pela produção de conteúdos.

¹¹ À Radiobrás também foi atribuída a responsabilidade de instalar emissoras em regiões que não atraíssem radiodifusores comerciais.

sanaria as incongruências que marcam a distribuição dos canais de radiodifusão nas redes aberta e fechada, nem seus modos de financiamento e nem seus modelos de produção.

O projeto levantou controvérsias também entre parlamentares e nos próprios *media* (MIOLA, 2011). O texto apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional abrangia um conjunto de dispositivos que alterariam de modo significativo o funcionamento das empresas públicas de radiodifusão a partir do posicionamento da TV Brasil (emissora de caráter público da EBC), em comparação com as demais emissoras educativas em funcionamento até então¹². Não é, portanto, mera coincidência que esses pontos tenham reunido as principais controvérsias sobre o projeto.

As críticas ao projeto, inicialmente, concentraram-se em três pontos: a) no método de criação da empresa (via MP), levantada pela oposição no Congresso; b) na vinculação da empresa à SECOM e à composição o método de indicação do Conselho de Administração e também do Conselho Curador, originada internamente e também vocalizada por grupos organizados da sociedade; e c) na admissão de publicidade institucional, da parte das entidades associadas aos interesses das empresas privadas de comunicação (VALENTE, 2009; MIOLA, 2011b).

Outros pontos, acrescidos pelo relator do projeto, o deputado Walter Pinheiro (PT-BA), trariam novas polêmicas, como a criação de uma Ouvidoria; a instituição da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (proveniente de 10% de um fundo já existente, o FISTEL, pago pelas empresas que exploram os serviços de telecomunicações); a delimitação da veiculação de publicidade institucional e apoio cultural; a inclusão de percentual de produção regional e independente na grade de programação; e o fim da exclusividade dos direitos de transmissão de eventos esportivos quando não houver pretensão da emissora detentora de veiculá-los em rede aberta. Essas questões, aliadas às características já apontadas sobre o panorama histórico da regulação da comunicação no Brasil, são subsídios para a análise que se segue.

Retomando a abordagem sistêmica da comunicação de massa, é válido lembrar que há uma política que se realiza sob a visibilidade pública, ou seja, “é uma política em cena ou para a cena” (GOMES, 2004, p. 141). Quando se trata de projetos como a criação de um sistema de comunicação pública, como é o caso da EBC, estão em jogo diferentes interpretações a respeito do papel do Estado no setor da comunicação. Essas interpretações

¹² A MP previa em seu texto inicial: a) a criação de uma nova empresa de comunicação vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência (SECOM); b) o modelo de gestão a ser aplicado (criando um conselho composto por representantes do governo e da sociedade); c) e a definição das origens das receitas que financiariam as emissoras (dotação orçamentária, prestação de serviços, publicidade institucional, patrocínios) (BRASIL, 2007).

são fundadas em justificativas de natureza pública (porque publicamente defensáveis), tais como a proteção da sociedade do poder do Estado, o direito à comunicação e uma agenda de prioridades em termos de investimento público que se sobreporia a esse direito. É nesses termos que a disputa sobre a criação da EBC tende a se apresentar em espaços de visibilidade, tais como os discursos voltados para o Plenário e a informação tornada disponível pelos noticiários (MIOLA, 2011; 2011b).

Há, nos domínios dos *media*, da política e dos negócios privados, os mais vastos interesses de caráter privado, uma vez que, como evidencia Gomes, “orquestram(-se) como um sistema, originam-se e mantêm-se fora de cena” (2004:141). Existe um conjunto de interesses não anunciados publicamente que atravessam as discussões relacionadas com a criação da EBC (e perpassam, ademais, quaisquer iniciativas no âmbito da regulação dos meios), dentre eles, a preocupação com qualquer iniciativa governamental que venha a aumentar o controle sobre os *mass media*; a manutenção da reserva do mercado publicitário das emissoras comerciais; e a prevenção do fortalecimento político de um grupo adversário.

Nem sempre a defesa de interesses privados produz injustiça ou é ilegítima, ressalte-se. Quando se verifica, porém, que certas razões são deliberadamente protegidas da esfera de visibilidade, infere-se que o processo de decisão é afetado e as políticas resultantes podem ser distorcidas.

Questiona-se, então, se os discursos públicos de atores envolvidos no debate sobre a criação da EBC explicitariam, além dos interesses em cena, os interesses dos campos político, econômico e midiático que tendem a permanecer fora de cena. Para tanto, é importante identificar como opera cada um desses campos quando se tem em vista o caso aqui investigado: quem são os agentes, que instituições estão envolvidas e quais são os interesses políticos e econômicos relacionados à introdução de uma nova empresa de comunicação no sistema mediático¹³.

Quando se trata do Governo, são identificadas duas correntes conflitantes, mas que convergem positivamente para a criação da EBC. A primeira delas tem o interesse de satisfazer certos compromissos assumidos junto às bases de apoio do Partido dos Trabalhadores, mas que também se fazem presentes em outros partidos à esquerda do espectro político. A perspectiva *progressista*, como classificam Brittos *et al.* (2009, p. 5), diz respeito

¹³ Na delimitação desses elementos, não se pretende ignorar a possível sobreposição de papéis que os atores venham a desempenhar. Sabe-se que um político pode deter concessões de radiodifusão, ou uma empresa de comunicação pode atuar também em outros setores econômicos, o que comprova a necessidade de se complexificar abordagens sobre o tema.

aos movimentos históricos em prol da democratização da comunicação e da cultura, além da regulação dos *mass media* e estaria relacionada com a organização do Fórum Nacional de TVs Públicas, envolvendo, dentro do Governo, na época, atores do Ministério da Cultura (com destacada participação do Ministro Gilberto Gil e o Secretário Orlando Senna).

A segunda corrente entenderia a criação de emissoras públicas como a oportunidade de fortalecer os canais de comunicação direta entre o Estado e os cidadãos, o que superaria as condições desfavoráveis impostas pelas instituições midiáticas comerciais. Nesse caso, a vinculação da EBC à SECOM e ao Ministério das Comunicações seria a situação ideal – e especialmente defendida pelo então ministro Hélio Costa.

Ainda no campo político, estariam presentes aqueles parlamentares que se posicionaram de modo contrário à criação da empresa. Há também aqui duas perspectivas diferentes: para aqueles que sustentam posicionamentos de tendência liberal, a interferência do Estado na organização do mercado da comunicação (assim como em qualquer outro âmbito da economia) é deletéria. Associa-se a esse aspecto a ideia de um Estado mínimo, que não deve onerar os cidadãos para fornecer (de forma ineficiente e de qualidade duvidosa, conforme foi alegado por tal perspectiva) serviços que a iniciativa privada melhor desempenha. Consiste no grupo denominado por Brittos *et al.* (2009) como *conservador* ou *liberal*¹⁴.

Há também, em segundo lugar, a sobreposição de interesses econômicos privados sustentados por agentes do campo político. Tanto no papel de representantes de grupos econômicos, como enquanto detentores (ainda que dissimuladamente) de concessões de radiodifusão, certos agentes do campo político assumem, no desempenho de suas funções, a defesa dos interesses dos campos econômico e midiático.

Os interesses no campo midiático também são diversificados. É possível delimitar outros dois conjuntos de atores com posicionamentos opostos. Em primeiro lugar, há o chamado *campo público da comunicação* (I FÓRUM... 2006; 2007). Entenda-se o conjunto de atores ligados a instituições civis, tais como associações profissionais da comunicação e movimentos sociais; ou relacionados a empresas de radiodifusão sem fins lucrativos. Para esses atores, muitos dos quais tomaram parte do Fórum Nacional de TVs Públicas, a instituição do controle público (ou social) da comunicação, a democratização dos *media* e o fortalecimento das emissoras sem fins lucrativos, especialmente aquelas emissoras públicas, são questões há muito demandadas. Destaca-se em alguns desses grupos uma perspectiva

¹⁴ Na análise empreendida pelos autores a respeito da TV Digital, na realidade, os conservadores e os liberais se opõem, uma vez que os primeiros defenderiam os interesses dos radiodifusores e os últimos estariam ao lado das empresas de telecomunicação. No caso aqui analisado, estes grupos, por outro lado, estariam juntos – ambos contrários à criação da EBC.

crítica até mesmo sobre a proposta de criação da EBC, uma vez que o projeto lançado pelo Governo não teria atendido plenamente as suas pretensões.

As empresas privadas de comunicação (segundo grupo situado no campo midiático) não são, naturalmente, homogêneas; mas há convergências significativas em seus interesses e modos de atuação. Pode-se exemplificar essa sintonia nos esforços das referidas instituições para inibir a criação de organismos de controle abertos à participação de cidadãos (como o Conselho de Comunicação Social), uma vez que a entrada de novos atores na produção de políticas para o setor dificultaria a principal estratégia de ação dos radiodifusores comerciais. Grupos que representam essas empresas, tais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (ABERT), além de lançarem mão dos canais de comunicação que possuem, praticam ostensivamente o tráfico de influência (*lobby*) nas esferas de decisão política¹⁵. É válido ressaltar que tampouco os políticos detentores de concessões simpatizavam com a diminuição de seu poder.

O domínio dos negócios privados permeia as relações acima apresentadas. Mas há aqueles interesses econômicos, que envolvem atores dos campos político e midiático, que merecem ser explicitados. Para as empresas midiáticas com fins lucrativos, um possível fortalecimento da radiodifusão não-comercial significaria uma redistribuição da audiência¹⁶. Esse aspecto poderia ser agravado uma vez que reformular da radiodifusão pública abre espaço para discutir as restrições de veiculação da publicidade comercial nas emissoras educativas – tornando-as mais competitivas quanto ao bolo publicitário. Adicionalmente, está em jogo também o grande volume de recursos anualmente investidos em publicidade governamental nas redes privadas. As verbas de comunicação do Estado, como maior anunciante nacional, são disputadas arduamente por todas as emissoras de rádio, televisão, Jornalismo impresso e internet (desde grande portais a blogs que reivindicam a condição de independentes).

De modo esquemático, esta pesquisa classifica os tipos de interesses associados à criação da EBC. A tabela 1 elenca uma série de dimensões que estariam por trás dos posicionamentos assumidos na esfera pública por atores sociais quanto à criação da EBC.

¹⁵ Tal como explica Jambeiro (2000, p. 82), “[a] Abert defendia”, nas negociações durante a Assembleia Constituinte, “que a radiodifusão deveria ser controlada pelo Poder Executivo e explorada pela iniciativa privada”. Em outras palavras, para assegurar a defesa dos interesses das instituições midiáticas privadas, é necessário que as decisões políticas continuem sob sua influência.

¹⁶ Justificar-se-ia, assim, o reforço da ideia de que as TVs educativas “só dão traço” no Ibope – ou seja, têm um *share* de mercado insignificante. As emissoras privadas não apenas tentariam evitar uma fuga da sua própria audiência, como, também, manter sua imagem junto aos anunciantes.

Tabela 1: Distribuição dos interesses quanto à criação da Empresa Brasil de Comunicação

	Campo Midiático	Campo Político	Campo Econômico
Interesses favoráveis à criação da EBC	Pluralidade da informação veiculada	Pluralidade da informação política veiculada	Fontes estáveis e autônomas de financiamento para a radiodifusão pública
	Aumento da qualidade da oferta de conteúdos (educação, cultura e entretenimento)	Comunicação “direta” com a audiência (sem a mediação da imprensa)	Democratização do acesso aos meios de produção audiovisual através da produção independente
	Democratização do acesso aos meios de produção audiovisual através da produção independente	Democratização da produção da informação	
	Regulação do campo público da comunicação	Instituição do controle público nas emissoras de radiodifusão	
Interesses contrários à criação da EBC	Exibição de publicidade nas emissoras educativas, com perda da qualidade geral da programação	Uso partidário instrumental das emissoras por atores políticos institucionais	Divulgação de informações que contrariam interesses de empresas privadas e corporações financeiras
	Aumento da concorrência por audiência e por investimentos publicitários	Controle governamental das emissoras em detrimento do controle social	Desvio de recursos de áreas prioritárias para o financiamento das emissoras
	Cessão de direitos de exibição de partidas esportivas adquiridas por emissoras comerciais	Uso das emissoras para o proselitismo de atores estatais	Quebra de contratos entre emissoras e entidades esportivas (por ocasião da cessão de direitos de exibição de partidas “de interesse nacional”)
	Divisão dos recursos investidos pelo Estado em comunicação entre mais emissoras		
	Aumento da concorrência por audiência e por investimentos publicitários entre emissoras públicas e privadas		

4. Considerações finais

As abordagens das questões relacionadas à comunicação política vêm se aprofundando a partir das contribuições das Ciências Sociais, de modo que novos desafios são colocados àquelas pesquisas que se dedicam a temas como a produção de políticas de comunicação. Este trabalho procurou rediscutir conceitos como campos ou sistemas sociais e as relações

estabelecidas entre eles a partir de sua diferenciação de modo que novos instrumentos teórico-analíticos sejam utilizados na interpretação de antigos problemas da comunicação de massa nos sistemas democráticos.

Tomando como ponto de partida a reflexão sobre instituições, atores e interesses que se põem em interação no sistema da política mediática, é possível relacionar o desenvolvimento histórico da radiodifusão pública brasileira com os principais alvos de tensão apontados por seus estudiosos: as relações com o Estado, a construção de sua autonomia por meio do financiamento e a participação da sociedade em sua gestão, e, por fim, seu lugar em um mercado de comunicação preponderantemente comercial.

Essas são as questões que precisam ser explicadas de modo sistêmico, uma vez que o debate e a produção de políticas se realizam a partir dos interesses abertamente apresentados e também aqueles fora da cena de visibilidade que justificam, ou dão legitimidade, à ação política. Como já dito anteriormente, reconhece-se que uma parte dos interesses que permeiam os processos políticos e econômicos não está disponível para o escrutínio público – com evidentes prejuízos para o bem comum. Isso não significa, no entanto, que, no caso de certas políticas públicas, tais como a regulação da comunicação, não haja também disputas no plano das arenas de visibilidade pública.

Se, no caso da criação da EBC, interesses de naturezas diversas foram acionados e negociados nos bastidores, como aqui apontado, há, além disso, evidências do estabelecimento de fortes embates argumentativos a terem lugar na esfera da política institucional e na esfera pública mediada pela imprensa (MIOLA, 2012).

Em outras palavras, embora sustentem interesses particulares, certos grupos (a exemplo das empresas privadas do campo mediático) não se absterem de participar do debate público sobre questões que julguem lhes afetar – como a entrada de uma nova empresa no sistema de radiodifusão nacional. E o fazem lançando mão de razões publicamente justificáveis.

A título de ilustração, cita-se o financiamento das emissoras públicas com verba de publicidade. Relacionados ao tema, há interesses econômicos dos radiodifusores privados, que, com uma decisão política nesse sentido, passariam a disputar anunciantes também com as empresas públicas de rádio e televisão. Para se defender os negócios dessas empresas e ainda justificar, na esfera pública, o veto a tal medida, pode-se legitimamente demonstrar preocupação com os possíveis prejuízos que a exibição de comerciais e a disputa pela audiência traria para a qualidade da programação das não-comerciais (MIOLA, 2012).

A disposição em defender perante a sociedade diferentes pontos de vista é demonstrada também por atores políticos. Muito embora o Governo dispusesse da maioria no Congresso (o

que garantiria facilmente a aprovação da MP), não deixou de enviar seus representantes para tomarem parte de debates nas Comissões Parlamentares, no Plenário ou mesmo em audiências públicas – o que, novamente, demonstra a premência de cada ator justificar publicamente suas ações e posicionamentos.

Além dos exemplos acima apresentados, há outros pontos de conflito expressos publicamente nos discursos de diversos atores políticos e sociais. A criação da EBC teve, entre deméritos e louvores, a capacidade de trazer, ainda que por um breve período, a regulação da comunicação para a agenda pública.

Referências

- ALEXANDER, J. The mass media in systemic, historical, and comparative perspective. In: ALEXANDER, J. **Action and its environment** - toward a new synthesis. New York: Columbia University Press, 1988. p.107-152.
- BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 10, n. 3, 2008. p.1-14.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, vol. X, n. 3, sep. - dic. 2008. p. 1-14.
- BORGES, J. M. **Um levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação**. Brasília: UNESCO, 2010.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília 19 horas: a luta do chapa-branca contra o direito à informação**. Rio de Janeiro, Record, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 6.246, de 24 de Outubro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, Edição 206, 25 nov. 2007. p.2-6.
- BRITTOS, V.; BOLAÑO, C.; LEAL, S.; HAGE, L. O Governo Lula e o debate em torno das políticas para o audiovisual no Brasil no biênio 2007-2008. **XVIII Encontro da Compós**, Belo Horizonte, 2009.
- BRITTOS, V.; NAZÁRIO, P. M. Lei do Audiovisual: a reação empresarial e os recuos do governo Lula. **Verso & Reverso**, São Leopoldo, v. 1, n. 41, 2005.
- CARRATO, A. Possibilidades para a TV pública no Brasil: Uma reflexão a partir da experiência da Public Broadcasting System (PBS). **2º Colóquio Brasil-Estados Unidos de Ciência da Comunicação**, Rio de Janeiro, 2005.
- DALLARI, A. A. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 35 n. 138, 1998. p.113-125.
- DALMONTE, Edson Fernando. É preciso ordenar a comunicação? Questionamentos acerca da necessidade de instâncias mediadoras entre mídia e público. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 8, n. 1, jan - jun. 2011. p. 21-39.
- DANTAS, Marcos. Para regulamentar as Comunicações em regime público: Discutindo o novo cenário normativo em regime de convergência. **R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, , nov. 2010. p. 5-19.
- FRADKIN, A. Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil. In: CARMONA, Beth (org.). **O desafio da TV pública**. Rio de Janeiro, TVE Rede Brasil, 2003. p.56-62.
- GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. **Carta de Brasília**. Brasília, Ministério da Cultura, 2007b.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. p.17-21.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. **Relatórios dos grupos temáticos de trabalho**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p.25-32.
- JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Edufba, Salvador, 2002.
- JAMBEIRO, O. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.
- LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e Política: Algumas Questões de Método. **II Congresso da Compólítica**. Belo Horizonte, 2007.
- LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do mundo: O modelo britânico de televisão**. São Paulo, Summus, 1997.
- LEMOES, A.; MARQUES, F. P. J. A. O Plano Nacional de Banda Larga Brasileiro: Um estudo de seus limites e efeitos sociais e políticos. **E-Compós** (Brasília), v. 15, 2012. p. 1-26.
- LOCATELLI, C. O papel do Estado na conformação do setor de mídia no Brasil. **XVIII Encontro da Compós**, Belo Horizonte, 2009.
- MARTINS, F. **Jornalismo Político**. São Paulo: Contexto, 2008.

- MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n. 55-56, 2002. p. 155-184.
- MILANEZ, L. (org.). **Rádio MEC: Herança de um sonho**. Rio de Janeiro: Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto, 2007.
- MILANEZ, L. **TVE Brasil: Cenas de uma história**. Rio de Janeiro: Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto, 2007b.
- MIOLA, Edna. Radiodifusão, Jornalismo e Esfera Pública. O debate em torno da criação da Empresa Brasil de Comunicação na imprensa. In: CORREIA, J. C.; MAIA, R. C. (Org.). **Public Sphere Reconsidered: Theories and Practices**. Covilhã: Livros LabCom, 2011. p. 201-216.
- MIOLA, Edna. Discursos Parlamentares sobre a Radiodifusão Pública: A criação da Empresa Brasil de Comunicação. **35º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2011b.
- 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. 294f. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- MIOLA, Edna; MARQUES, F. P. J. A. Onde está a melhor TV do mundo? Radiodifusão pública a serviço da cidadania. In: DORNELLES, Beatriz; GERBASE, Carlos. (Org.). **Papel e película queimam depressa: como o cinema e o jornalismo impresso tentam escapar da fogueira midiática do novo século**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. p. 202-219.
- MOTA, R. Televisão pública: **A democracia no ar**. Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFMG (Dissertação de Mestrado). 1992. 200 fls.
- PIERANTI, O. P.; ZOUAIN, D. M. O empresariado e a radiodifusão: A legislação como instrumento para a definição pactuada e para a confirmação da estrutura de poder local. **Comunicação & Política**, v. 25, n. 3, 2006. p. 49-74.
- PRESIDÊNCIA da República. **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. 216p.
- SCHUDSON, M. **The power of news**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- SCHUDSON, M. Where News Came From: The History of Journalism. SCHUDSON, M. **The Sociology of News**. Norton, 2003. p. 64-89.
- SCORSIM, Ericson Meister. O Controle dos Serviços Públicos de Radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 34, 2000. p. 161-175.
- VALENTE, J. **TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, UnB. (Dissertação de mestrado). 2009. 210 fls.