

TV Brasil e o projeto de uma televisão pública: uma análise de sua autonomia relativa

TV Brasil and the project of a public television: an analysis of its relative autonomy

Allana Meirelles Vieira

Mestre em Comunicação (Universidade Federal de Juiz de Fora) e doutoranda em Sociologia na Universidade de São Paulo.
Email: allanameirelles@hotmail.com

Iluska Coutinho

Professora Associada do departamento de jornalismo da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Submetido em: 11/11/2015

Aceito em: 08/07/2016

PERSPECTIVA

RESUMO

A TV Brasil, gerida pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), foi criada em 2007 com a pretensão de oferecer um conteúdo de interesse público, complementando o sistema de radiodifusão do país. Em um contexto marcado pela hegemonia do modelo comercial de comunicação bem como pela concentração dos meios, a EBC surge em consonância com uma proposta de democratização dos meios. Assim, pretende-se, neste artigo, analisar a autonomia relativa da TV Brasil a partir do ponto de vista de sua estrutura institucional no período entre a criação da EBC e a edição da MP 774/16, que alterou seu modelo. Dito de outra maneira, tem-se como objetivo investigar como seu modelo de organização possibilita um distanciamento do emissora televisiva em relação aos poderes políticos e econômicos.

PALAVRAS-CHAVE: TV Pública; EBC; TV Brasil; Autonomia.

ABSTRACT

The TV Brasil, managed by Empresa Brasil de Comunicação (EBC), was established in 2007 with the proposal to offer public interest content, complementing the broadcasting system of the country. In a context marked by the hegemony of the commercial model of communication as well as by the concentration of the means, the EBC was created in line with the purpose of democratization of the communication means. In this sense, it is intended, in this paper, to analyze the relative autonomy of TV Brasil since a point of view of its institutional structure. In other words, it has the objective of investigating how the institutional model of the enterprise makes possible a distance between the channel in relation to the political and economic powers.

KEYWORDS: Public TV; EBC; TV Brasil; Autonomy.

RESUMEN

La TV Brasil, dirigida por la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), fue creada en 2007 con la pretensión de ofrecer contenidos de interés público, y complementando, así, el sistema de radiodifusión del país. En un contexto marcado por la hegemonía del modelo comercial de la comunicación, así como por la concentración de los medios de comunicación, la EBC viene en consonancia con una propuesta de democratización de los medios. De esta forma, se pretende, en este trabajo, analizar la autonomía relativa de la TV Brasil desde el punto de vista de su estructura institucional. En otras palabras, se pretende investigar cómo el modelo institucional de la empresa permite un distanciamiento del canal en relación con los poderes políticos y económicos.

PALAVRAS-CHAVE: TV Pública; EBC; TV Brasil; Autonomia.

1. Introdução

Em 2007, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi inaugurada com a proposta de estabelecer a primeira rede nacional de comunicação pública do Brasil, responsável por gerir canais de rádio e televisão. A empresa viria a preencher uma lacuna no sistema de radiodifusão brasileiro, cumprindo o que prevê a Constituição de 1988, no que diz respeito à complementaridade dos modelos de radiodifusão. Conforme o documento, “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (Brasil, 1988).

Desse modo, atendia-se também a uma demanda de setores da sociedade civil – como associações de radiodifusão pública, observatórios e organizações de comunicação – no que diz respeito à democratização dos meios. Essa discussão se insere em um contexto marcado pela concentração do setor, com poucas famílias dominando os principais canais (Görgen, 2009); pela prática do coronelismo eletrônico (Santos, 2004; Lima, 2008), observada na relação íntima entre governos ou poderes locais e veículos de comunicação; pela hegemonia do modelo comercial de televisão (Bolaño, 2004; Jambeiro, 2002). Portanto, a criação de um sistema de comunicação público teria como objetivo oferecer uma fonte alternativa ao modelo estabelecido, de modo a ampliar a oferta de conteúdos. Dessa maneira, contribuiria para um caminho de democratização do setor, o qual se constituiria a partir da desconcentração e enfraquecimento do oligopólio midiático, como Bolaño argumenta (2004, p.274), dentre o cumprimento de outros requisitos. Como o relatório MacBride (1980) defende, a democratização da comunicação envolve o respeito aos direitos humanos, o acesso amplo à informação, à liberdade de ideias sem dominação, à diversidade e à possibilidade de escolha, participação e integração.

Entretanto, a conceituação do caráter “público” envolve disputas tanto no campo político quanto no acadêmico. Há interpretações que o colocam como equivalente a governamental, enquanto outras propõem uma esfera isenta de interesses privados, sejam eles políticos ou econômicos. Mesmo a Constituição Brasileira não oferece uma definição clara sobre a ideia de “público”. Assim, no Brasil, “ao invés de uma identidade em torno deste conceito, o traço unificador das televisões vinculadas ao Campo Público é a ausência de finalidade comercial” (Valente, 2009, p.7).

Nas produções acadêmicas, o que se percebe, segundo Stevanim (2011), são duas correntes

principais: uma “estatista”, que assume como referência principal o filósofo italiano Antonio Gramsci e, na qual, não se compreende a possibilidade de uma esfera separada do Estado e do mercado; e outra “associativista”, baseada em ideias do alemão Jürgen Habermas, na qual se propõe o público como aquilo que é oposto ao estatal e ao comercial. A primeira admite o “quadro tal como ele é” e a segunda pensa “o campo pelo que ele ainda não é, mas poderia ser” (Stevanim, 2011, p.83).

Ainda que seja possível traçar essa divisão, com fins analíticos, muitos estudos transitam pelas duas correntes e é, inclusive, possível argumentar a possibilidade de um complemento entre as duas concepções. Isso porque a ideia “estatista”, ligada a Gramsci, se deve à concepção de Estado ampliado do filósofo, a partir da qual a sociedade civil também o compõe e, desse modo, todas as instituições – como igreja, escola, partidos, mídia etc. – fariam parte dessa esfera. Entretanto, Gramsci (2007) também afirma uma autonomia relativa desta sociedade civil em relação ao que ele chama de sociedade política ou Estado, em seu sentido estrito. Da mesma forma, a esfera pública observada por Habermas refere-se a um espaço com independência em relação ao Estado e ao mercado. Nesse sentido, a definição de “público” que norteia esse trabalho refere-se ao caráter dado a canais de comunicação que tenham uma relativa autonomia em relação ao Estado e ao mercado.

Para isso, utilizamos o conceito de autonomia relativa de Raymond Williams (1992), a partir do qual se pressupõe, em um primeiro nível, que o grau de autonomia possa “ser deduzido a partir da distância prática entre ele [um processo cultural] e outras relações sociais organizadas” (Ibidem, p.186). Assim, pensar a autonomia de uma emissora pública seria, em um primeiro nível, observar seus distanciamentos em relação aos outros modelos. Essa autonomia seria possível de ser analisada a partir da consideração de fatores sociais e históricos e necessitaria de um sistema plural e de disputas de interesse, segundo o autor. “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). Nesse sentido, a democratização da cultura, incluindo a comunicação, se colocaria como fundamental para que se possa ter de fato uma autonomia relativa nas diferentes práticas culturais.

A partir dessa perspectiva, a proposta desse artigo se constitui em avaliar a autonomia relativa da TV Brasil, gerida pela EBC e considerada a primeira televisão pública brasileira de alcance nacional. Nesse caso, a análise se restringe à autonomia institucional possível de acordo com o desenho institucional de

constituição da EBC, alterado com a reformulação da empresa pela edição da MP774/16, em setembro daquele ano. Portanto, a questão central que se coloca neste trabalho - em que medida a TV Brasil se distancia do polo comercial e do governamental, no que concerne ao seu modelo institucional? - hoje é tensionada por outro contexto de relação com o executivo e de estrutura que não serão abordados aqui. Importante ressaltar que outros fatores influenciam nessa autonomia relativa, como, por exemplo, a atuação dos atores que compõem essa estrutura e as disputas simbólicas do campo. Além disso, é possível analisar essa autonomia a partir de outros pontos de vista, como dos agentes ou do conteúdo produzido. Nesse artigo, porém, o olhar se volta principalmente para o modelo institucional que marcou a criação e os primeiros dez anos de funcionamento da EBC, e sobre como ele influenciou nessa autonomia, embora em alguns pontos se tensione outros fatores.

Assim, parte-se do pressuposto de que a configuração institucional da empresa influencia em sua autonomia relativa. Não se assume, porém, que o desenho institucional implicará necessariamente determinadas práticas, mas que certamente ele influencia e abre ou não possibilidades de atuação. Dito de outra maneira, compreende-se que a estrutura institucional aponta para determinada realidade, mas também que as práticas cotidianas, a cultura interna e mesmo a conjuntura política influenciam em seu direcionamento e efetivo exercício.

Outro pressuposto que guia a pesquisa é a compreensão de que para analisar a TV Brasil, como qualquer outro meio de comunicação, é preciso ir além das afirmações mais simplistas, como aquelas que determinam o governismo da emissora pelo fato de seu financiamento advir do governo federal. É preciso refletir sobre o contexto em que a TV se insere e a existência ou não de estruturas normativas que possibilitem uma relativa autonomia em relação ao polo mercadológico e ao polo político. Considera-se, portanto, uma visão não determinística (tanto em termos tecnológicos quanto econômicos), como aquela defendida por Raymond Williams (2011), entendendo a televisão a partir de sua inserção em um contexto social e político. A perspectiva assumida é a de que a técnica em si não determina os efeitos, embora possa contribuir; esses são antes resultados de um conjunto de fatores como o contexto social, a forma como essa técnica é apropriada pelos indivíduos, como defendido por Williams. Dessa maneira, assume-se a possibilidade de usos diferenciados desse instrumento, podendo transformá-lo em um meio de comunicação de democracia educada e participativa (Williams, 2011).

2. TV Pública: entre Estado e mercado

Nos países da América Latina, em geral, a centralidade do sistema de radiodifusão foi ocupada por emissoras comerciais, seguindo o modelo norte-americano – com práticas específicas ao contexto social, econômico e político da região – em contraposição ao europeu (Rincón, 2002). Dessa maneira, pode-se dizer que a lógica que perpassa o imaginário da população envolvida com o universo televisivo, tanto dos telespectadores como dos próprios produtores, é a comercial.

A exploração privada dos meios é combinada com um histórico de intervenções governamentais (tanto em nível federal quanto estadual e municipal) nos veículos de comunicação destes países. Muitos canais, criados com o propósito “público”, acabam configurando-se como instrumentos dos governos do momento. Também as emissoras comerciais, pretensamente desvinculadas dos interesses governamentais, exerceram ao longo de suas trajetórias o papel de propaganda e legitimação destes (Valente, 2009; Bolaño, 2004), bem como sofreram interferências e censuras dos ocupantes do governo.

Apesar das diferenciações entre os modelos comercial, governamental e público de comunicação previstas na Constituição Federal Brasileira (1988) – para além de todas as nuances e confusões conceituais explicitadas na introdução deste trabalho –, Othon Jambeiro (2002) defende que as características que diferenciam esses sistemas estão cada vez menos divergentes. Segundo o autor, as transformações tecnológicas, científicas, políticas e econômicas acabaram promovendo mais semelhanças do que distanciamentos entre esses modelos. Como ele aponta, há:

forte tendência para um esmagador domínio do sistema comercial, sobretudo no que se refere aos valores básicos que o conceituam: racionalidade capitalista de gestão, obediência às leis do mercado, busca sistemática dos gostos e preferências da audiência, construção e manutenção de audiências específicas para produtos específicos (Jambeiro, 2002, p.25).

Embora a crítica recorrente ao modelo público de televisão – principalmente, no Brasil e na América Latina – esteja relacionada à sua instrumentalização pelos governos, há também uma influência

mercadológica em seu funcionamento. Embora o ideal do *public service* – baseado no modelo europeu – seja, na literatura acadêmica em geral, exaltado, deve-se levar em conta que esta concepção muitas vezes é baseada em uma visão paternalista e elitista da sociedade e suas instituições. Como afirma Jambeiro:

Uma visão de fundo autoritário, geralmente expressa na afirmação de que o rádio e a televisão devem educar, informar e moldar o povo de acordo com os mais altos padrões culturais e ideológicos da sociedade (leia-se: os padrões das elites sociais dominantes, particularmente a alta classe média). A crença que os tem alimentado é a de que o povo não sabe o que quer, mas a elite sabe o que o povo necessita (Ibidem, p.28).

Em qualquer sistema midiático o Estado exerce, de alguma maneira, uma função, podendo inclusive ter o papel de promotor do campo como um todo. Segundo Bolaño (2000), o Estado atua como um “capitalista coletivo ideal”, guiando-se de maneira diferente do mercado, já que seu objetivo é garantir as condições para a produção da mais-valia pelas empresas capitalistas e não produzi-la diretamente. Jonas Valente, baseando-se em Bolaño, afirma que o Estado garante assim “os interesses gerais da propaganda contra os interesses individuais não só dos capitais que operam no nível da concorrência como também dos grupos que disputam política e ideologicamente no âmbito do aparelho do Estado” (Valente, 2009, p.42).

A partir desta concepção, Valente enumera as diversas funções que o Estado vem exercendo historicamente no sistema de comunicação, a começar pelo papel de regulador e fiscalizador. Em relação ao primeiro, estão ligadas as atividades de definição das regras, da administração do espectro eletromagnético e do gerenciamento das concessões, permissões e autorizações para a exploração dos serviços. Enquanto a segunda envolve a vigilância em relação ao cumprimento dos compromissos institucionais.

Tendo em vista a necessidade de elaboração de consensos para a manutenção da coesão social, o Estado exerce também uma função promotora, indo além da coerção. A partir dessa visão, ele teria cinco principais motivações para exercer seu papel de interventor:

1) a correção das assimetrias de mercado inerentes ao sistema capitalista; 2) fortalecimento de experiências com menos capacidade financeira na concorrência da Indústria Cultural; 3) o simples beneficiamento direto de capitais individuais; 4) o favorecimento com fins de obtenção de apoio político e financeiro à fração hegemônica no aparelho que executa a atividade de promoção em questão, e 5) a necessidade de se comunicar com a população (no caso da publicidade governamental) (Valente, 2009, p.44).

Sendo assim, para além das funções de sustentação do apoio político, o Estado teria também o papel de corrigir as assimetrias e diminuir em certa medida as desigualdades do sistema. Essa intervenção do Estado no campo das comunicações eletrônicas, segundo Valente, se daria a partir de:

1) instrumentos de fomento à produção audiovisual, 2) mecanismos de redução de custos como renúncias ou isenções fiscais para elementos de despesa das atividades de comunicação, 3) políticas tarifárias ou influindo nas condições de arrecadação de receitas de operadores, 4) financiamento direto aos meios de comunicação, 5) contratação dos operadores para prestação de serviços, o que pode ocorrer nas telecomunicações ou na radiodifusão, por meio dos anúncios publicitários dos seus órgãos (Ibidem, p.44).

Além disso, Valente explica que o Estado assume o papel de “produtor”, “distribuidor”, “provedor” e “explorador”, sendo que, nos três primeiros casos, ele realiza uma etapa do serviço e o capital privado executa as outras, enquanto na última ele é o responsável pelo serviço final. Os meios de comunicação públicos estariam inseridos na última categoria, já que o Estado se torna responsável pelo produto final. A partir destas reflexões e devido a uma dificuldade de definição teórica sobre o que é uma televisão pública, Valente propõe uma definição a partir da perspectiva gramsciana. Para ele, uma televisão pública é:

Um aparelho do Estado que desempenha uma função de reprodução ideológica por meio do estabelecimento de ‘consensos’ construídos a partir do embate entre as forças

que disputam o seu controle e entre estas e as demandas do público a que se dirige, devendo, para isso, atuar na Indústria Cultural em concorrência com outros agentes a partir da tensão entre o seu modelo de financiamento disfuncional ao espaço e a resistência dos capitais à sua presença (Valente, 2009, p.51).

Cabe ressaltar aqui que o sentido de Estado, tratado por Valente, é gramsciano e, portanto, não equivale ao significante “governo”. A partir da visão ampliada de Estado, como já dito na introdução, ele seria composto pela sociedade política – ou seja, o governo – mas também pela sociedade civil. Assim, o fato de ser um aparelho do Estado não significa ser governamental.

Raymond Williams (1992) também abordou a relação entre Estado e instituições culturais. Segundo ele, há três importantes tipos de instituições pós-mercado: a patronal moderna, a intermediária e a governamental. A primeira corresponde às artes que, não sendo lucrativas e, portanto, inviáveis de participar da concorrência capitalista, são financiadas por instituições, como fundações, organizações de assinantes ou patronato privado. Já a intermediária diz respeito às instituições financiadas com recursos públicos, mas que dirigem sua própria produção, dando como exemplo a BBC. Por último, as governamentais corresponderiam àquelas que têm vinculação direta com o Estado. Nesse caso, Williams faz uma diferenciação entre aquelas que são totalmente subordinadas ao Estado – em uma acepção de Estado como poder político – e as que têm essa relação amenizada. Nas situações em que há um monopólio dos meios de produção cultural, essa condição de subordinação é intensificada. Por outro lado, naquelas em que a relação é mais amena, ele considera que:

embora se exerça a orientação política geral, na prática as relações não são significativamente diferentes das que ocorrem no patronato moderno e nos organismos intermediários, que também, é claro, possuem, de modos variados, orientações políticas gerais de conformidade com a ordem social nas quais atuam (Williams, 1992, p.55).

Em “Television” (1990), Williams afirma que há uma ambiguidade na relação entre “interesse público” e o Estado. Nesse sentido, promove uma crítica aos sistemas de comunicação nos quais os meios são profundamente controlados pelo Estado.

Neste caso, a retórica liberal pode ser igualmente confusa porque não existe nenhuma equação simples entre o Estado em uma sociedade capitalista e o interesse público em sua definição mais ampla. O problema se torna ainda mais difícil de identificar devido à existência de verdadeiros monopólios estatais de teledifusão, como os que existem nas sociedades construídas seguindo o modelo da União Soviética e de alguns países subdesenvolvidos e da Europa ocidental. Nestas situações, o Estado pode ser corretamente identificado como uma versão partidária do interesse público (aqueles que estão sujeitos a ela e os observadores que a aprovam é outra questão) e o controle da teledifusão pelo Estado é uma função de controle estatal geral sobre a informação e a ideologia. (Williams, 1990, p.30).

Embora se compreenda todas as funções do Estado explicitadas por Valente, assume-se também a necessidade de uma pluralidade e uma determinada autonomia relativa dos meios de comunicação em relação aos governos. Nesse sentido, Williams propõe uma distinção entre o “serviço público” tradicional – ou seja, controlado por “autoridades centrais designadas” – e um novo “serviço público” – “controlado democraticamente pelas comunidades locais e pelos que trabalham nas instituições” (1990, p.141). Dessa maneira, Williams propõe uma administração democrática dos meios de comunicação. Segundo ele, “pode ser que a única possibilidade de salvar as instituições públicas de sua provável derrota ou absorção por parte das novas instituições comerciais internacionais seja transformá-las em empresas experimentais plenamente democráticas” (Ibidem, p.141).

Para o autor, as tecnologias podem ser utilizadas para “afetar, alterar e, em alguns casos, controlar todo o processo social” (Ibidem, p.144). Williams reconhece, portanto, o potencial da televisão de se comportar como uma ferramenta “da larga revolução para uma democracia educada e participativa e a recuperação da comunicação efetiva nas sociedades complexas urbanas e industriais” (1990, p.144). Ao mesmo tempo, ela pode se constituir como uma ferramenta de “contrarrevolução”, permitindo que corporações multinacionais intensifiquem seus efeitos na vida das pessoas, “em todos os níveis, das notícias ao psicodrama, até que uma resposta individual e coletiva a diversos tipos de experiências e problemas chegue a estar limitada quase por completo entre suas possibilidades programadas” (Ibidem, p.144-145).

Entende-se que o Estado exerce o papel de promotor e regulador do sistema de comunicação, porém não como um ente desinteressado, atuando, muitas vezes, no sentido coercitivo, também nessa esfera. Dessa maneira, ainda que se assuma a possibilidade de sua interferência no setor, a autonomia relativa e a possibilidade de disputas por hegemonia no interior dos aparelhos ideológicos se constitui como requisito para a existência de um sistema democrático.

Pensar a autonomia das emissoras – privilegiando-se, neste trabalho, o canal público de televisão – inclui analisar, entre outros fatores, em que medida a estrutura interna da empresa permite que ela tenha um determinado grau de distanciamento em relação ao governo e ao mercado, seja pelas formas de financiamento ou pelo modo de vinculação, gerência e fiscalização. Importante ressaltar, contudo, que esse esforço reflexivo, e mesmo de prática em comunicação pública tem hoje uma perspectiva mais histórica, com a mudança da estrutura da EBC em setembro de 2016¹.

3. Modelo institucional da EBC: financiamento, vinculação e gestão

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi constituída em 2007, a partir da incorporação da Radiobrás – Empresa Brasil de Comunicação S.A. e da TVE do Rio de Janeiro. Enquanto a finalidade da Radiobrás era atuar como uma emissora oficial, um órgão de governo, a Lei nº 11.652, que autoriza a criação da EBC, estabelece “os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta” (Brasil, 2008, p.1). Nesse sentido, desde o princípio do documento, traçam-se as contradições da empresa pública de comunicação no que diz respeito a sua autonomia em relação ao Governo Federal. Diferentemente da Radiobrás, há a proposta de configuração de emissoras públicas de rádio e TV, porém, alguns aspectos do desenho institucional da empresa acabam aproximando-a, em alguma medida, do papel governamental, contrariando inclusive a própria lei que prevê a “autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão” (Brasil, 2008, p.2).

1 A medida provisória 774/16, editada imediatamente após a concretização do impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff, extinguiu o Conselho Curador da EBC e permitiu a substituição do presidente da empresa. Sem um mandato fixo determinado por lei é possível ao executivo a qualquer tempo nomear um dirigente mais alinhado com as diretrizes do governo.

A vinculação da EBC ao Poder Executivo e, mais do que isso, à Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) gera uma confusão de interesses e objetivos. Sendo a Secom responsável pela comunicação institucional do governo, tem-se uma limitação à autonomia da EBC. Segundo Ramos (2012), esse é o principal “vício” do modelo institucional da empresa. Nesse ponto, as discussões promovidas no *Seminário Modelo Institucional da EBC – balanço e perspectiva*, realizado em agosto de 2015, também apontavam para a necessidade da desvinculação da empresa em relação à Secom. Representantes de movimentos sociais em prol da democratização da comunicação – como *Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé*, *Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)* e *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social* – bem como integrantes do Conselho Curador e da Ouvidoria da EBC e funcionários da empresa sugeriram, ao longo de suas contribuições ao seminário, que a EBC fosse transferida para o Ministério da Cultura, preferencialmente, ou ainda para o Ministério das Comunicações ou para o da Educação (Seminário Modelo²..., 2015)³.

Além da problemática vinculação com a Secom, ressalta-se que na composição da EBC estão presentes a TV Brasil, a TV Brasil Internacional, a Agência Brasil, a Radioagência Nacional, o sistema público de rádio composto por oito emissoras e a EBC Serviços. Esta última tem como principal cliente a própria Secom, produzindo conteúdos governamentais como a TV NBR e os programas *A Voz do Brasil*, *Brasil em Pauta* e *Bom dia Ministro*⁴. Para além da mistura de atribuições, a divisão do espaço físico, impõe ainda que simbolicamente, algum tipo de influência. Segundo o diagnóstico elaborado pelo Intervozes para o seminário realizado em agosto de 2015, “a frequente presença de ministros, assessores e funcionários do alto escalão do Palácio do Planalto e dos ministérios causa estranheza aos princípios de autonomia frente ao Governo Federal” (Seminário Modelo..., 2015). Ramos também considera essa relação como um risco à autonomia da empresa:

Se esse tipo de prestação de serviço, pode-se argumentar, é parte importante do

2 Durante o *Seminário Modelo Institucional da EBC – balanço e perspectiva*, foi disponibilizado um material com as contribuições de cada entidade da sociedade civil ou autor individual – sendo trabalhador da EBC ou um ator externo – em relação aos problemas e possíveis melhorias no desenho institucional da empresa.

3 Essa vinculação com a Secom será acentuada com a edição em setembro de 2016 da medida provisória 774 que extingue o conselho curador da emissora, entre outras mudanças estruturais.

4 O programa *A Voz do Brasil* está há 70 anos no ar e é transmitido, obrigatória e diariamente, por todas as emissoras de rádio, tendo uma hora de duração, veiculando informações sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O *Brasil em Pauta* é um programa de entrevistas com representantes do Governo Federal, com a proposta de dar transparência às suas ações, sendo veiculado no rádio, uma vez por mês. Já o *Bom Dia Ministro* é transmitido pelo rádio e também pela TV NBR, semanalmente, constituindo-se como programa de entrevistas com ministros de Estado.

processo de sustentação financeira da empresa, do seu modelo de negócios, não se pode deixar também de argumentar que ele cria, para dentro da empresa, uma forte presença política do governo, muitas vezes difícil de se administrar à luz de outras prioridades, como cria, para fora da empresa, na relação com o público, uma imagem de dependência, seja esta real ou não. Parafraçando o conhecido aforismo romano, à EBC não basta ser autônoma, tem que parecer autônoma (Ramos, 2012, p.19).

Segundo a contribuição elaborada pelo Conselho Curador para o seminário, apesar da criação de uma diretoria específica para o gerenciamento da EBC Serviços, a gestão cotidiana da empresa acaba não conseguindo separar o “braço governamental” do público. “É impossível, por exemplo, afirmar com segurança quanto do orçamento é gasto com a comunicação pública e quanto é dispendido para os ‘serviços do governo’”, afirma o diagnóstico (Seminário Modelo..., 2015).

Como a vinculação, a questão do financiamento da empresa é alvo de recorrentes discussões. Embora seja reconhecida a necessidade de investimentos estatais para garantir a autonomia da instituição frente ao mercado, a ausência de determinados mecanismos, bem como de fontes alternativas, pode prejudicar até mesmo a sustentabilidade da EBC. Em tese, a empresa conta com uma gama ampla de fontes de financiamento, como, por exemplo: as dotações orçamentárias; a exploração dos serviços de radiodifusão pública; 75% da arrecadação da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP); além da prestação de serviços; de apoios culturais, com patrocínios de programas, eventos e projetos; da publicidade institucional, sendo proibidos anúncios de produtos e serviços; e da distribuição de publicidades da administração pública federal; entre outras formas (Brasil, 2008).

Entretanto, a possibilidade de contingenciamento do orçamento da EBC e as disputas judiciais em torno dos recursos da CFRP prejudicam tanto a autonomia quanto a sustentabilidade da empresa. A CFRP foi instituída pela lei de criação da EBC, com a proposta de “propiciar meios para a melhoria dos serviços de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante a utilização de serviços de telecomunicações” (Brasil, 2008, p.9). Advindos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), os recursos dessa contribuição estão divididos da seguinte maneira: 75% para a EBC, 2,5% para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e 22,5% para as demais emissoras públicas. Porém, desde 2009, as empresas de telefonia questionam na justiça o recolhimento da contribuição e, portanto, os valores passaram a ser depositados em juízo. Segundo o FNDC, esses recursos ultrapassaram a soma

de R\$ 1,5 bilhão, sendo que em 2013, parte deles – R\$ 320 milhões – foi liberado. Ainda assim, a EBC não pode usufruir do montante, já que o valor foi abatido, pelo Governo Federal, da dotação orçamentária (Seminário Modelo..., 2015). Desse modo, ainda que a EBC tenha, por meio das diversas fontes de captação de recursos, capacidade para produzir uma receita determinada, o orçamento aprovado para a empresa acaba sendo menor, já que o valor é contingenciado pelo Governo Federal (Seminário Modelo..., 2015).

Além da vinculação à Secom e da questão do financiamento, a escolha dos principais cargos de direção pela Presidência da República é outro ponto de debate. Como o Regimento Interno da EBC, atualizado em 2015, estabelece, a empresa se estrutura em: 1) Assembleia-Geral; 2) Órgãos de Administração; 3) Órgãos de Fiscalização. Do segundo, fazem parte o Conselho de Administração e a Diretoria-Executiva. A Diretoria-Executiva é composta pela Diretoria da Presidência, Diretoria-Geral, Diretoria de Jornalismo, Diretoria de Produção, Diretoria de Administração e Finanças, Diretoria Jurídica, Diretoria de Captação e Serviços, e Diretoria Internacional.

Já os órgãos de fiscalização são o Conselho Fiscal, o Conselho Curador e a Auditoria Interna. Tanto o diretor-presidente quanto o diretor-geral – integrantes da Diretoria-Executiva – são nomeados pela Presidência da República. Além deles, compõem a Diretoria seis diretores, “eleitos e destituíveis” pelo Conselho de Administração. Este último é composto por um presidente, indicado pelo ministro da Secom; pelo diretor-presidente; um conselheiro indicado pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; um conselheiro indicado pelo ministro das Comunicações; e um indicado conforme o Estatuto. Também o Conselho Fiscal tem seus membros designados pela Presidência da República.

Essa relação direta com o Executivo, particularmente com a Secom, fica visível, segundo o diagnóstico elaborado pelo Conselho Curador, com “a constante nomeação de profissionais da Secom para exercer cargos na EBC e vice-versa, numa verdadeira “dança das cadeiras”, o que já se convencionou chamar de movimento de ‘portas giratórias’” (Seminário Modelo..., 2015). Um exemplo disso foi a transferência do diretor-presidente da EBC, Nelson Breve, para a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

A indicação da diretoria pela Presidência da República gera insegurança na empresa em momentos de transição de governos, como após o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, com a exoneração do então diretor-presidente, Ricardo Melo, e a indicação do jornalista Laerte Rimoli –

que havia trabalhado, em 2014, na campanha presidencial do senador Aécio Neves (PSDB). No dia 13 de maio de 2016, a Diretoria-Executiva da EBC publicou uma nota de esclarecimento, diante de notícias sobre uma possível substituição do diretor-presidente da empresa. Segundo a nota, o mandato dos diretores é fixo, de quatro anos e não coincidente com o do Presidente da República, a fim de “assegurar a independência dos canais públicos, tal como ocorre nos sistemas de radiodifusão pública de outros países democráticos” (Nota da..., 2016). Por fim, a nota afirma que “a nomeação de novo diretor-presidente para a EBC antes de término do atual mandato violará um ato jurídico perfeito, princípio fundamental do Estado de Direito, bem como um dos princípios específicos da Radiodifusão Pública, relacionado com sua autonomia em relação ao Governo Federal” (Nota da..., 2016). Ainda assim, o então presidente interino Michel Temer exonerou o diretor-presidente do cargo, no dia 17 de maio de 2016, ferindo um direito legal⁵. Portanto, fica claro como a autonomia relativa da empresa também está, em alguma medida, subordinada ao respeito que os governos do momento têm em relação à independência dos órgãos públicos⁶.

A ocupação dos cargos de direção e gerência por parte de profissionais não concursados, na forma de cargos comissionados ou de livre provimento, também se apresenta como uma limitação à autonomia da EBC. Segundo a apresentação feita pelo diretor vice-presidente de Gestão e Relacionamento, Sylvio Andrade, durante o seminário sobre *Modelo Institucional da EBC*, a empresa contava com 2.373 funcionários – excluindo os diretores (8) e os funcionários em Regime Jurídico Único, oriundos da extinta Fundação Roquette Pinto (225) –, em julho de 2015. Deste total, 2.165 seriam os funcionários efetivos, 157 os de livre provimento, 37 cedidos à EBC e 14 FCC’s (ou seja, funcionários de livre provimento, ocupantes de função comissionada da extinta Radiobrás). Porém, o panorama dos cargos gerenciais é diferente: dos 396 cargos, 202 são ocupados por funcionários efetivos, 157 pelos de livre provimento e 37 pelos requisitados. Além disso, há 25 cargos comissionados vagos. Portanto, percebe-se que quase 50% dos cargos de gerência são ocupados por pessoas indicadas e não concursadas. O diagnóstico do seminário elaborado por três funcionários do *Repórter Brasil*, por exemplo, sugere que os cargos de chefia e coordenação sejam ocupados 100% por funcionários efetivos da empresa e não por 60% como

5 A permanência de Ricardo Pereira de Melo na presidência da EBC até meados de junho de 2016 deve-se a liminar deferida pelo STF, questionando a nomeação de Laerte Rímoli pelo então presidente interino Michel Temer. À decisão liminar, seguiram-se várias manifestações de integrantes do governo em defesa da extinção da EBC.

6 Extinta a interinidade do governo Temer, é publicada a MP anteriormente mencionada que permite a substituição do presidente da empresa à qualquer tempo. Assim, a mesma edição do *Diário Oficial da União* também trazia publicada a exoneração de Ricardo Melo e a nomeação de Laerte Rímoli como presidente da EBC.

previsto no Acordo Coletivo de Trabalho. Segundo eles, “esse percentual deve incidir, obrigatoriamente, em cargos de efetiva produção de conteúdo, área fim da EBC. Para as áreas meio, como de administração, por exemplo, o percentual poderia ser menor” (Seminário Modelo..., 2015).

Com a função de fiscalizar e garantir o cumprimento do seu papel público, a EBC contava até agosto de 2016 com um Conselho Curador. Sendo o principal espaço de representação da sociedade civil na gestão da empresa, o conselho configurava-se então como uma instância essencial para a realização do projeto de comunicação pública e para garantia da autonomia relativa da empresa, diferenciando-a dos canais comerciais e governamentais. Para isso, o órgão atuava na aprovação anual do plano de trabalho e da linha editorial da EBC, bem como na verificação de sua prática, acompanhando e fiscalizando as programações. Seu papel não era apenas consultivo, mas deliberativo, podendo, inclusive, emitir voto de desconfiança em relação à Diretoria Executiva. Caso recebessem dois votos de desconfiança, no período de 12 meses, os membros da Diretoria seriam destituídos.

Com 22 integrantes, o Conselho no período em análise nesse artigo era formado por: quatro ministros de Estado (Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério de Ciência e Tecnologia e da Secom); um representante da Câmara dos Deputados; um do Senado Federal; 15 representantes da sociedade civil; e um representante dos funcionários da empresa. Como regra, os conselheiros devem ser brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, sendo vedada a indicação de pessoas com parentesco com membros da Diretoria Executiva e agentes públicos detentores de cargos eletivos ou de livre provimento – exceto no caso dos representantes de ministérios e dos funcionários (Conselho Curador, 2015b).

Os integrantes da sociedade civil, embora designados pela Presidência da República, eram, até a extinção do Conselho, indicados por meio de um processo de consulta pública a entidades, constituídas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Ibidem). Segundo a lei de criação da EBC, essas entidades deviam estar, ainda que parcialmente, vinculadas: “I - à promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos ou da democracia; II - à educação ou à pesquisa; III - à promoção da cultura ou das artes; IV - à defesa do patrimônio histórico ou artístico; V - à defesa, preservação ou conservação do meio ambiente; VI - à representação sindical, classista e profissional” (Brasil, 2008). Não poderiam participar da indicação, os partidos políticos e as instituições religiosas. Desse modo, o Conselho se constituía como um organismo de garantia de uma determinada participação da sociedade

civil na EBC e, portanto, de determinado distanciamento em relação ao governo e ao mercado.

Além do conselho, a Ouvidoria da EBC também exerce no período analisado um papel de diálogo com a sociedade civil e de fiscalização do cumprimento do papel público, recebendo comentários do público e analisando criticamente o conteúdo veiculado nos canais geridos pela empresa. Segundo o artigo 20 da Lei nº 11.652 de 2008, que rege o funcionamento da EBC, compete à Ouvidoria “exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou veiculada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores e rádio-ouvintes referentes à programação” (Brasil, 2008). O ouvidor é nomeado pelo diretor-presidente da empresa para um mandato de dois anos, com possibilidade de exercer o cargo por mais dois. Entre as funções do ouvidor, está a produção de um boletim diário e interno com críticas à programação do dia anterior para a Diretoria Executiva; a publicação de análises sobre a programação da EBC; a elaboração de relatórios sobre a atuação da EBC, a cada dois meses, para o Conselho Curador; e a produção de programas de rádio e TV.

Historicamente, os dois organismos, Conselho Curador e Ouvidoria, contribuíram durante seu período de atuação para o estabelecimento efetivo de diálogos com a sociedade, seja com movimentos sociais ligados a comunicação, universidades ou cidadãos individualmente. Esses diálogos se dão pelo aumento da participação de representantes de movimentos sociais nas cadeiras do Conselho, pelas parcerias de pesquisa com as universidades, pelas audiências públicas e seminários realizados. Entre 2010 e 2011, foram firmados convênios com a Universidade Federal do Ceará e a Universidade Federal de Juiz de Fora, com a proposta de monitoramento da programação infantil e do telejornalismo da TV Brasil, respectivamente. Em 2012, a Universidade Federal de Santa Catarina realizou pesquisa sobre a Agência Brasil. Em 2014, uma pesquisa sobre a programação educativa da TV Brasil foi encomendada a uma professora da PUC do Rio de Janeiro e, em 2015, firmou-se parceria com a Universidade de Brasília e a Universidade do Rio Grande do Sul, sobre as produções jornalísticas e produção musical das rádios Nacional e MEC e sobre a programação da TV Brasil, respectivamente.

4. Considerações finais

Neste artigo, adotou-se como proposta a análise da autonomia relativa da TV Brasil, gerida pela EBC, a partir de seu modelo institucional. A escolha do objeto não significa a exclusão da importância de outros fatores e pontos de vista da investigação, como a atuação dos atores ou a observação dos conteúdos produzidos, mas sim a constituição de um primeiro nível de análise. Dessa maneira, entende-se que as “instituições importam”, mas não que sejam suficientes para a explicação dos tensionamentos que marcam a trajetória da TV Pública no Brasil. É preciso entender as possibilidades criadas pela estrutura para, posteriormente, aprofundar a análise para o nível dos atores e do conteúdo, esforço empreendido no trabalho *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil* (Meirelles, 2016).

Portanto, as conclusões desta pesquisa apontavam para uma estrutura institucional por vezes contraditória, tendo em disputa o caráter governamental e o público, o que se acirra com o novo modelo da empresa pós edição da MP 774/16. Ao assumir a perspectiva da autonomia relativa, assume-se de antemão que essa autonomia nunca é completa, já que não há uma esfera perfeitamente independente do Estado e do mercado. Entretanto, pensa-se em níveis de independência. Nesse sentido, o nível de autonomia da EBC era, ainda que durante a existência do Conselho Curador, reduzido por regras que tornam íntima a relação entre governo federal e a empresa. Nesse caso, ressalta-se que o fato ser estatal não necessariamente significa ser governamental, dada a perspectiva gramsciana de Estado, embora no imaginário popular e nos discursos midiáticos essas duas instâncias sejam coincidentes.

Também não é possível afirmar que no período analisado existisse uma completa dependência e subordinação da EBC ao Executivo Federal, já que a empresa possuía então mecanismos institucionais e organismos, como o Conselho Curador e a Ouvidoria, que garantiam um grau de autonomia em relação ao poder governamental. Além disso, em comparação com os veículos de comunicação comercial, embora também influenciada pelas dinâmicas mercantis, a TV Brasil possuía um grau de autonomia em relação ao mercado, por não ter como propósito principal o lucro.

Ainda assim, o contexto de hegemonia comercial dos meios de comunicação condiciona em alguma medida as práticas da empresa pública, seja pela influência aos produtores de conteúdo ou aos consumidores. A própria constituição do canal público a partir da perspectiva de complementação aos comerciais define de alguma forma o seu lugar no sistema de comunicação brasileiro, como de “complementaridade marginal”, tal como defendido por Valente (2009).

Mais do que isso, os fatos recentes no cenário político brasileiro demonstram como essa autonomia também está relacionada ao respeito que os governantes têm em relação às instituições públicas e aos meios de comunicação, em geral. A segurança institucional do país influencia diretamente na observância das regras internas da EBC e, portanto, na influência que essa estrutura terá sobre as práticas cotidianas e sobre o conteúdo. O desrespeito às regras constitucionais de mudança do diretor-presidente da EBC por parte do presidente Michel Temer, já colocava em questão a segurança institucional e, portanto, demonstrava como a análise das instituições deve estar atrelada ao contexto político. A edição da medida provisória que altera a estrutura da empresa pública confirma essa avaliação.

Como se tem observado nas discussões recentes (junho de 2016), a própria existência da EBC está colocada à prova, com rumores de extinção da empresa, ou de seu caráter público, o que é profundamente ameaçado com a mudança da lei via edição de medida provisória que aproxima a empresa de um serviço governamental. Segundo nota pública do Conselho Curador (2016), auxiliares do governo apontavam os problemas de gestão, gastos, cargos comissionados e as contradições dos conteúdos como razão para tais atos. A “tentativa de desestabilização da empresa pública, com base em problemas cujas soluções competem aos gestores, trabalhadores e conselhos e não à interferência e tutela governamental” (Nota Pública..., 2016), denunciada pelo Conselho Curador de concretizou com a nova estrutura institucional, que extinguiu o órgão. Desse modo, demonstra-se como o conceito de público é algo em disputa no Brasil, estando dependente dos ocupantes do governo. Como foi considerado pelo pesquisador da UnB, Venício Arthur de Lima (apud Aguiar, 2012), “a sociedade não pode ser ingênua de achar que a independência do sistema público de comunicação será uma questão permanente”. Nessa conjuntura, além dos desafios relativos à sua busca por autonomia, impõe-se à TV pública a necessidade de tornar-se mais (re)conhecida pelos cidadãos, cuja experiência televisiva tem sido, no Brasil, marcada pelo predomínio do privado na ocupação do espectro radioelétrico.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Itamar. *TV Brasil: algo novo no ar*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2012.

BOLAÑO, César. *Mercado Brasileiro de Televisão*. 2ª ed. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Brasília, 1988. 136 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. *Lei nº 11.652*, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Brasília, 2008. 14 p. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

FREIRE, Rita. EBC e sociedade: é preciso que se conheçam. *Revista do Conselho Curador EBC*, nº2, 2013, pp.26-27.

GÖRGEN, James. Sistema central de mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. 2009. 143 f. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3.ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2001.

LIMA, Venício A. de. As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política. *Revista Adusp*, São Paulo, Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo, n.42, p.26-33, janeiro 2008. Disponível em: < <http://www.adusp.org.br/files/revistas/42/r42a02.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

MEIRELLES, Allana. *Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil*. 2016. 210 p. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Programa de Pós-graduação em Comunicação, UFJF, Juiz de Fora, 2016.

NOTA DA DIRETORIA-EXECUTIVA DA EBC. Diretoria-Executiva da Empresa Brasil de Comunicação. Recuperado em 15 de junho, 2016, de <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/noticias/2016/05/>

[nota-da-diretoria-executiva-da-ebc](#), 2016.

NOTA PÚBLICA: Conselho Curador exige respeito à Lei da EBC e rechaça ameaças de extinção. Recuperado em 15 de junho, 2016, de <http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/06/nota-publica-conselho-curador-exige-respeito-a-lei-da-ebc-e>, 2016.

INTERVOZES. Intervozes apresenta contribuições sobre a autonomia da EBC. Recuperado em 01 de março, 2014, de <http://intervozes.org.br/intervozes-apresenta-contribuicoes-sobre-a-autonomia-da-ebc/>, 2013.

RAMOS, Murilo. Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo institucional. In: Seminário Modelo Institucional da EBC: balanço e perspectiva, 2015, Brasília. *Documentos...* Brasília: EBC, 2015. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ebc_-_analse_modelo.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

RINCÓN, Omar (Org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

SANTOS, Suzy dos. *Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro*. 2004. 270 f. Tese [Doutorado em Comunicação]. Faculdade de Comunicação, UFBA, Salvador, 2004.

SEMINÁRIO MODELO INSTITUCIONAL DA EBC: BALANÇOS E PERSPECTIVAS, 2015, Brasília. *Caderno de debates...*Brasília: EBC, 2015.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. *Uma política do ver: negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas brasileiras de televisão*. 2011. 168 f. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Escola de Comunicação, UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

UNESCO. *Um Mundo. Muitas Vozes - Comunicação e informação na nossa época*. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

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. 208 f. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Faculdade de Comunicação, UnB, Brasília, 2009.

WILLIAMS, Raymond. *Televisión*. Buenos Aires: Paidós, 2011.