UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO E ARTES

JORGE JOSÉ PEREIRA FILHO

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC)
e o desafio da participação cidadã
Estudo sobre o Conselho Curador (2007-2011)

São Paulo

2015

JORGE JOSÉ PEREIRA FILHO

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC)
e o desafio da participação cidadã

Estudo sobre o Conselho Curador (2007-2011)

Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Comunicação e Artes, da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Área de Concentração: Interfaces sociais da comunicação.

Orientadora: Profa. Dra. Heloiza Helena Matos e Nobre

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Filho, Jorge Jose Pereira

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e o desafio da participação social: estudo sobre o Conselho Curador / jorge jose pereira filho. -- São Paulo: j. p. filho, 2015.
160 p.: il.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Orientadora: Heloiza Heloiza Helena Matos e Nobre

Bibliografia

1. Comunicação pública 2. Participação 3. Mídia pública I. Nobre, Heloiza Heloiza Helena Matos e II. Título.

CDD 21.ed. - 302.2

Nome: PEREIRA FILHO, Jorge José

Título: A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e o desafio da participação social

Dissertação apresentada à Escola
de Comunicação e Artes, da
Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de
Mestre em Ciências da Comunicação.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À Gisele Silva e à Maria Luiza Silva Pereira,
meus amores, minha inspiração.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Edineia Jimenez Pereira e Jorge José Pereira, pelo exemplo desde sempre.

Às minhas irmãs, Adriana Jimenez Pereira e Patrícia Jimenez Pereira, pelo companheirismo sem igual.

Aos meus avós Angel Cabrera e Luiza Silveira (*in memoriam*), por tudo que me ensinaram.

À minha orientadora Prof. Dra. Heloiza Matos, pelos ensinamentos, pela generosidade e pelo incentivo inabalável.

Aos amigos Rita Freire, Daniel Merli, Antonio Biondi, Mariana Martins e Maria Mello, pelo apoio na pesquisa deste projeto.

Aos amigos Tatiana Merlino, Igor Ojeda, Luís Brasilino, Cristiano Navarro e Renato Godoy, por partilharem experiências de uma comunicação transformadora.

À Idania Trujillo, José Ramon Vidal, Tamara Roselló e todos aqueles do Centro Martin Luther King que seguem espalhando as sementes da comunicação dialógica e participativa.

Ao Prof. Dr. Jézio Hernani Bomfim Gutierre, pelo apoio e pelas conversas que ampliam horizontes.

A todos amigos da Editora Unesp, que acompanharam pacientemente parte desta aventura.

A todos que insistem em contribuir com a comunicação pública e a cidadania participativa, minha admiração.

Os meios técnicos são difíceis o bastante,
mas a maior dificuldade é aceitar,
profundamente em nossas concepções,
os valores de que eles dependem:
que as pessoas comuns possam governar;
que cultura e educação são
questões comuns, ordinárias;
que não há massas para salvar,
capturar ou dirigir, e sim,
em vez disso, uma multidão de pessoas que
expandem suas vidas
de maneira extraordinariamente
rápida e confusa.

Raymond Williams

RESUMO

Esta dissertação analisa a participação da sociedade na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada em 2007 como a primeira empresa pública de radiodifusão brasileira. Mais especificamente, nosso tema é o Conselho Curador, desenhado para ser o principal mecanismo de controle social da nova empresa, responsável por garantir o caráter público da EBC.

Conceito cada vez mais mobilizado, a participação da sociedade constitui-se em um campo de estudo amplo interdisciplinar cuja definição é disputada por variados referenciais teóricos. As possibilidades abertas pelas tecnologias digitais intensificaram o interesse pelo tema. Ao mesmo tempo, as discussões sobre os novos desafios das emissoras de radiodifusão pública têm enfatizado a necessidade de abri-las para o público, renovar seu vínculo com a sociedade e estreitar laços com o cidadão.

Nosso estudo parte de concepções ampliadas de teorias democráticas, bem como de estudos sobre participação na mídia, para analisar a dinâmica interna do Conselho Curador durante o período da primeira gestão da Diretoria Executiva da EBC, entre 2007 e 2011.

Palavras-chave: Comunicação pública. Radiodifusão pública. Participação social. Conselhos. Governança participativa.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the society participation in Empresa Brasil de Comunicação (EBC), created in 2007 as the first brazilian public service broadcasting. We investigate the performance of the Conselho Curador, designed to be the main mechanism of social control of the new company, responsible for ensuring the public nature of the EBC.

The society participation, as an increasingly mobilized concept, has become a broad interdisciplinary field of study whose definition is discussed by different theoretical frameworks. The possibilities offered by digital technologies have intensified the interest in this subject. At the same time, discussions on the new challenges of public broadcasters have emphasized the need to open them to the public, renewing its relationship with society and strengthen ties with citizens.

Our work explores the expanded concepts of democratic theories and the studies about media participation to analyze the internal dynamics in the Conselho Curador during the period of the first term of the Executive Board of the EBC, between 2007 and 2011.

Keywords: Public Communication. Public Service Broadcasting. Social participation. Council. Participatory governance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Emissoras públicas criadas no século XXI na América Latina	36
Tabela 1.2 – Modelos de empresas de comunicação pública	57
Tabela 2.1 – Modelo acesso, interação e participação	83
Tabela 3.1 – Enfoques de pesquisas sobre conselho	103
Tabela 3.2 – Conselho Curador da EBC (2007)	123
Tabela 3.3 – Conselheiros que tomaram posse em 2009	128
Tabela 3.4 – Conselheiros que tomaram posse em 2010	128
Tabela 3.5 – Indicações do Conselho Curador para a Presidência	129
Tabela 4.1 – Categorias da análise de conteúdo	141

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 2.1 – O espectro da participação	66
Gráfico 3.1 – Representação por gênero	124
Gráfico 3.2 – Representação por região	124
Gráfico 3.3 – Representação por faixa etária	124
Gráfico 3.4 – Presença dos representantes da sociedade civil no Conselho Curador	130
Gráfico 3.5 – Presença dos ministros nas reuniões do Conselho Curador	131
Gráfico 3.6 – Conselheiros presentes por reunião (2007-2011)	132
Gráfico 3.7 – Reuniões do Conselho Curador (2008-2011)	132

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo I – A construção da TV pública	16
1. A radiodifusão pública em perspectiva	19
2. Novos desafios à vista	47
Capítulo II – De que participação falamos	59
1. Democracia e participação: o vínculo necessário	61
2. Participação, uma perspectiva ampliada	78
3. A participação no Estado brasileiro	84
4. Sistema público e comunicação pública: zonas cinzentas	92
Capítulo III – A EBC e o desenho institucional da participação	100
1. Referencial e procedimentos metodológicos	100
2. EBC: da concepção ao nascimento	105
Capítulo IV – A dinâmica interna do Conselho Curador	137
1. Funcionamento do Conselho	141
2. Discussão de apostas altas: a questão religiosa	176
3. Usuários: audiência pública e ouvidoria	190
Capítulo V – Considerações finais	202
Referências bibliográficas	206

INTRODUÇÃO

Os sentidos intermediários [de comunicação] –
tornar comum a muitos e partilhar – podem ser lidos
em qualquer uma das direções,
e a escolha da direção é frequentemente crucial.
Raymond Williams (2007:103)

Se o ecossistema midiático tem se alterado profundamente hoje em dia, os projetos de radiodifusão pública concebidos no início do século XX não ficaram alheios aos impactos desse processo. Inovações tecnológicas, novas configurações da esfera pública, demandas por participação da sociedade, esses são alguns dos aspectos que delineiam um contexto que questiona as balizas do projeto do sistema público de comunicação tal como este foi pensado originalmente.

O debate sobre o papel que essas iniciativas desempenham na sociedade vem ganhando relevo. Karol Jakubowicz (2007), um dos principais pesquisadores do assunto, considera que vivemos um momento crucial para o futuro dessas experiências: ou elas renascem, ou serão obrigadas a bater em retirada.

É nesse cenário que surgiu a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada em 2007 como a primeira emissora de radiodifusão pública de alcance nacional. Nessa pesquisa, queremos analisar como essa instituição desenvolve a interlocução com o cidadão e relaciona-se com as demandas apresentadas pela sociedade. Mais especificamente, pretendemos refletir sobre a natureza da participação formal na gestão da EBC, a partir do estudo do seu Conselho Curador entre 2007 e 2011.

Uma das motivações que norteiam este trabalho são as discussões sobre os novos desafios das antigas emissoras de radiodifusão pública, que enfatizam a necessidade de essas empresas renovarem o vínculo com suas sociedades, estreitarem

laços com seu público, abrirem-se à participação do cidadão e aprofundarem suas políticas de transparência e *accountability*.

A questão, no entanto, não se esgota nos meandros do campo midiático. Entendemos que a participação ativa da sociedade na gestão do Estado é tema de relevância crescente, que tem sido mobilizada por diversos autores para discutir impasses do sistema político hoje em vigor na maior parte das democracias modernas.

Particularmente no Brasil, vivemos um período considerado frutífero no que se refere a inovações institucionais para a participação. Segundo o pesquisador Leonardo Avritzer (2009), experimentamos um ciclo de esforços de democratização do Estado e há uma pluralização de gestões e formatos participativos. Verifica-se uma tendência democratizante nas áreas em que esses conselhos são mais atuantes. Investigamos aqui como essa perspectiva tem se dado na experiência da EBC.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro, intitulado “A construção da TV pública”, procura discutir as caracterizações de empresas de radiodifusão pública, apoiando-se em pesquisadores do tema e na recuperação selecionada de experiências históricas. Esboçamos também uma reflexão sobre dilemas que essas iniciativas têm enfrentado atualmente, diante de alterações estruturais no ecossistema midiático. Longe de ousar esgotar esse tema complexo e abrangente, nosso intuito é problematizar o contexto de criação da EBC em um universo de experiências e discursos já existentes.

O segundo capítulo aprofunda um aspecto em particular dos desafios hoje enfrentados pelas empresas de comunicação pública: a questão da participação. Não se trata de exclusividade desse campo. O próprio Estado, hoje, se vê diante de uma demanda constante por mecanismos que atualizem e reconfigurem seu relacionamento com o cidadão. Estabelecemos nesse capítulo nosso horizonte teórico, compreendendo o significado de participação à luz das teorias democráticas maximalistas (CARPENTIER, 2011). Entendemos que o horizonte da comunicação pública é a construção de um ambiente polifônico e, ao mesmo tempo, promotor da cidadania e da democracia, entendendo esta – tal qual Rancière (2014) – em seu sentido mais radical. Assim, aqui não se compreende a participação como um espaço apartado das clivagens existentes na sociedade, mas sim como força atuante na promoção de direitos sociais e de ressonância das diversas demandas da sociedade brasileira.

Com esse preâmbulo, introduzimos, no terceiro capítulo, o nascimento da EBC enfatizando, a partir da análise do marco legal e da bibliografia específica, como se desenhou a principal instância formal de participação social na empresa, o Conselho Curador. Refletimos também sobre as modalidades existentes de representação conselhistas que dialogam com a EBC, indicando estudos existentes a esse respeito, bem como relacionando algumas experiências desenvolvidas.

O capítulo IV explicita os dados da pesquisa empírica, expondo os procedimentos metodológicos e a análise das reuniões do Conselho, entre 2007 e 2011. Este recorte se justifica por englobar a gestão da primeira diretora-presidente da EBC, Tereza Cruvinel, e refletir os desafios da formação e consolidação do próprio conselho. Com base em Nico Carpentier (2011), Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1985), procuramos relacionar aspectos da interação nos debates entre os conselheiros, tendo como horizonte as disputas envolvendo o significado de sua atuação na EBC. Por fim, no capítulo V, fazemos nossas considerações finais, apresentando algumas reflexões sobre o trabalho efetuado.

I. A CONSTRUÇÃO DA TV PÚBLICA

No Estado constitucional democrático,
há também bens públicos,
como a comunicação política não distorcida,
que não podem ser talhados
conforme as expectativas de rendimento
de investidores financeiros.
A necessidade de informação dos cidadãos
não pode ser satisfeita pela *cultura de canapés*
promovida por uma televisão privada
disseminada por todos os cantos.

Jürgen Habermas (2012:112)

Em 11 de junho de 2013, o então primeiro-ministro grego, Antónis Samarás, surpreendeu o país anunciando o encerramento das atividades da TV pública nacional, a Hellenic Broadcasting Corporation (ERT). Subitamente, determinou a demissão de cerca de dois mil funcionários e o fim das operações da empresa mantida pelos cidadãos há 75 anos. Em meio à crise financeira que assolara o país, a medida estava inserida em um pacote de ações que reduziam os gastos públicos e atendia aos acordos negociados com a União Europeia e representantes dos credores da dívida externa. A justificativa apresentada pelo porta-voz do governo, Simos Kedikoglou, foi prontamente divulgada: “A ERT é um caso de extraordinária falta de transparência e desperdício. Isso acaba agora”.¹ Samarás acrescentou que a empresa queria “apenas controlar a informação sem nenhum tipo de *accountability*”.²

¹ “Greece suspends state broadcaster ERT to save money”, *BBC News Europe*, 12/6/2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-22861577#TWEET785963>>, acesso em 6/4/2014.

² “Why closing Greek broadcaster is make or break moment”, *CNN Opinion*, 14/6/2013. Disponível em <<http://www.cnn.com/2013/06/14/opinion/greece-broadcaster-closes-ignatidou/>>, acesso em 6/4/2014.

A decisão do governo foi questionada pelos partidos opositores e pelos funcionários da ERT. Os trabalhadores reagiram, ocuparam os prédios da empresa e seguiram retransmitindo o sinal de televisão pela internet. A manifestação durou seis meses, mas não foi o bastante para reverter as intenções do governo.³

O fechamento da emissora no país considerado o berço da democracia ocidental, no sentido clássico, dá contornos simbólicos para a crise pela qual passam as empresas públicas de comunicação, sobretudo no Velho Mundo. Não se trata de um caso isolado. Considerada como a experiência mais bem sucedida do gênero, a britânica BBC também se vê diante de novos e desafiadores dilemas. Christopher Patten, *chairman* do órgão gestor da companhia entre 2011 e 2014, não deixou dúvidas sobre o momento dessas emissoras. Todas estão diante de uma encruzilhada – ou renascem, ou batem em retirada.

O século XXI viu o crescimento das novas tecnologias e de novos concorrentes. Os confortáveis monopólios e duopólios em que a reputação do serviço público foi fundada são uma vaga memória. E em uma nova era de cortes de austeridade, políticos eleitos ou candidatos lançam olhares quase sempre sedentos para as emissoras de financiamento público. Sim, os tempos são muito diferentes agora. Nós acreditamos que o serviço público de *broadcasting* se encontra em uma encruzilhada em que temos de fazer uma escolha: renascer ou recuar?⁴

Karol Jakubowicz, um dos principais pesquisadores do assunto, também assinala que as empresas públicas de radiodifusão se encontram hoje em um momento crítico. Especialista em mídia internacional e regulação, foi consultor da Unesco e trabalhou com o Conselho da Europa na elaboração de um documento, assinado pelos ministros dos países da União Europeia, sobre o papel das empresas públicas de radiodifusão. No livro *Public Service Broadcasting: A New Beginning, or the Beginning of the End?*, ele assim descreve o cenário:

³ A empresa grega de radiodifusão pública só foi reativada dois anos após o fechamento, quando o Syriza chegou ao poder com um discurso contrário aos ajustes fiscais. A retomada das operações da ERT foi saudada como “uma grande vitória para a democracia grega”.

⁴ “The 21st century has seen the rise of new technologies and new competitors. The comfortable monopolies and duopolies on which public service reputations were founded are a fading memory. And as a new era of austerity bites, politicians and competitors look on publicly funded broadcasters with occasionally greedy eyes. Yes, times are very different now. We who believe in broadcasting as a public service stand at a cross roads in which we have a choice – renaissance or retreat?”. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/speeches/2013/prix_italia.html>. Acesso em 6/4/2014.

Segundo algumas visões, uma consideração sobre o futuro do serviço público de radiodifusão é quase uma contradição em termos. (...) algumas pessoas não querem que se tenha um futuro para a Public Service Broadcasting. Outras já concluíram que ele não existirá.⁵ E há aqueles também que estão preparados para enxergar apenas os cenários anteriores. E outros ainda querem um futuro para a Public Service Broadcasting, mas não sabem ao certo qual será ele. (JAKUBOWICZ, 2007:7)

O fato é que, em diversos países da Europa ocidental, o debate sobre o papel que as antigas empresas públicas de radiodifusão desempenham na sociedade vem ganhando relevo neste início de século. E essa questão, no entanto, não se restringe ao Velho Mundo. As experiências similares na América Latina também passam por um processo de transformação ou reconstrução.

el papel de los medios públicos también está reacomodándose. Podemos decir que en todo el mundo, pero con especial énfasis en América Latina, donde desde hace algún tiempo se ha reavivado el debate en torno a cuál debería ser su función y su misión, se está reflexionando sobre qué lugar deberían ocupar en el ecosistema plural de medios que toda sociedad democrática debe construir y alimentar. Un debate que se produce en el marco general de la reflexión – más amplia – sobre el espacio público que se está llevando a cabo en Latinoamérica en los últimos años y que se articula en diferentes y nuevas fórmulas de convivencia entre Estado, mercado y sociedad. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:10)

A reflexão sobre o papel da mídia pública hoje, diante das transformações do ecossistema de comunicação e das novas tecnologias, tem se desdobrado em um processo que é fortemente influenciado pela realidade de cada país, com suas experiências e heranças particulares, bem como com suas tradições regulatórias. Não há um modelo de empresa pública de comunicação universal, nem há indícios de que as iniciativas do gênero caminhem hoje rumo a uma uniformização – apesar das variadas iniciativas que procuram estabelecer critérios unificados para sua avaliação. Os diversos modelos existentes refletem apropriações particulares e

⁵ “Nem grupos democratas locais, nem financiadores estrangeiros consideram a empresa de radiodifusão pública como uma opção para a África. Ela não foi tida como um desafio, mas sim como uma instituição que pertence ao passado” (KIVIKURU, 2006:7 apud JAKUBOWICZ, 2007).

adaptações específicas de conceitos variados de comunicação pública,⁶ à luz de cada formação sócio-histórica.

Em outras palavras, noventa e fora as modalidades de participação formal do cidadão na gestão de uma emissora pública de comunicação, há um vínculo inerente de seu desenho institucional com a sociedade que o gestou, seja no reflexo das correlações de força de grupos sociais, seja nas omissões e lacunas; as empresas públicas de radiodifusão mantêm estreito diálogo com a trajetória democrática e o perfil de cada Estado nacional.

Ao mesmo tempo, os processos globais que Milton Santos (1994:49) caracterizou como “a unicidade técnica, a convergência dos momentos e a unicidade do motor” impõem desafios comuns para tais experiências, criando um campo compartilhado de mudanças tecnológicas e culturais.

Estruturamos este capítulo da seguinte maneira: primeiro, discutimos as caracterizações das empresas públicas de comunicação, apoiando-se em pesquisadores do tema e na análise de experiências históricas. A seguir, propomos uma reflexão sobre dilemas contemporâneos que têm sido apresentados pelas alterações estruturais no ecossistema dos meios de comunicação. Longe de ousar esgotar esse tema complexo, nosso intuito é problematizar o contexto de criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), nosso objeto de estudo, em um universo de trajetórias e discursos já existentes.

1. A radiodifusão pública em perspectiva

Se as empresas de radiodifusão pública nasceram no início do século XX, suas possibilidades de tipificações são tão amplas quanto a diversidade das iniciativas desenvolvidas. Antes de tudo, os variados modelos institucionais existentes refletem as tensões culturais e sociais que lhes gestaram.

⁶ Entendemos que os modelos teóricos não apresentam neutralidade, pois implicam uma dinâmica comunicacional que afluente poder aos discursos circulantes, o *habitus* – na definição de Pierre Bourdieu – que os regeneram e os legitimam: “O *habitus* se define como um sistema de disposições duráveis e transferíveis – estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes – que integram todas as experiências passadas; e funciona, a cada momento, como matriz estruturante das percepções, das apreciações, e das ações dos agentes quando enfrentam uma conjuntura ou um acontecimento que ele contribui para produzir” (BOURDIEU, 1972:45).

Compartilhamos do mesmo pressuposto que Teresa Otondo (2008:45) de que “não existe uma definição ou receita pronta do que venha a ser uma televisão pública, nem um modelo único que se adapte a qualquer país”. Os pesquisadores Banerjee e Seneviratne entendem de modo similar:

Como a gama global das experiências da Public Service Broadcasting é tão variada e complexa, não há um “padrão-ouro”; no entanto, há algumas características e mecanismos cujos méritos e validade têm sido estudados por aqueles interessados em sua implementação. Dada a variedade política, tecnológica e econômica em cada nação, a Public Service Broadcasting tem ganhado diferentes formas e seguido distintos modelos. (BANERJEE; SENEVIRATNE, 2005:13)

Nosso intuito aqui é relacionar alguns princípios norteadores de experiências do gênero, contextualizando-os e ressaltando características que podem nos auxiliar na compreensão do papel específico que desempenham no ecossistema midiático. O livro *Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina*, publicado 2012 com o apoio do Pnud, teve a ambição de coligir o debate sobre o tema e propõe uma definição sintética:

Tres variables que son clave a la hora de poner en marcha un sistema público de medios. Básicamente son: el mecanismo de financiación; la estructura de control de la que dependen y el contenido que se programa. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:22)

Quem paga? Quem controla? O que e como produz? Essas seriam três perguntas-chave a se fazer. Toby Mendel, diretor do Center for Law and Democracy, consultor da ONU e autor de diversas publicações sobre a regulação da radiodifusão pública, também propõe um tripé conceitual para compreendê-las. “Três elementos – a independência, a prestação pública de contas e os recursos adequados – definem o desafio da regulação da radiodifusão pública” (MENDEL, 2011:96). A Unesco, por sua vez, tem procurado caracterizar o escopo dessas iniciativas de maneira um pouco mais ampla:

A radiodifusão pública conta com distintos modelos em funcionamento em várias nações. Entretanto, algumas características são ou deveriam ser comuns: 1) independência editorial e financeira; 2) autonomia dos órgãos de governança; 3) pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; 4) claro mandato de

serviço público, estabelecido em documentos legais pertinentes; 5) prestação de contas (*accountability*) junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes. (UNESCO, 2012:9)

Um estudo abrangente empreendido pelo Coletivo Intervenções de Comunicação, que comparou doze realidades nacionais distintas, propôs pelo menos seis modalidades de televisão pública: “1. elitista; 2. educativa; 3. pública não estatal; 4. pública como alternativa à mídia comercial; 5. culturalista; 6. aparelhos de Estado” (AA.VV., 2009:26). Já Dennis McQuail estabelece a seguinte enumeração de condições para um meio ser considerado de “serviço público”: deve fornecer um serviço universal, cultivar a diversidade, prestar contas, ter um sistema de financiamento público consistente e não possuir fins lucrativos.

Pode-se afirmar que a referência histórica que serve de pano de fundo para tais generalizações é influenciada pela realidade europeia e pelo ambiente de constituição do Estado de bem-estar social. Considera-se que o ponto de partida da história da radiodifusão pública seja o nascimento da British Broadcasting Corporation (BBC), na Inglaterra dos anos 1920. Até então, a exemplo do que ocorria nos Estados Unidos, o rádio era uma questão restrita à iniciativa privada na Europa. Porém, enquanto os estadunidenses permaneceram basicamente com esse modelo – “o mercado de produtos de mídia é explorado amplamente como qualquer outro segmento” (VAN DIJK; NAHUIS; WAAGMEESTER, 2006:13)⁷ –, a Inglaterra tomou outro caminho.

O governo britânico decidiu reunir em um consórcio os principais fabricantes de rádio, agrupando empresas então representativas do setor, como a General Electric e a Marconi. Proibiu as pequenas iniciativas isoladas de radiodifusão e constituiu um monopólio para ser explorado por essa nova empresa, a BBC, criada em 1922. Uma taxa de 10 *shillings* era cobrada de quem possuísse aparelhos receptores para o financiamento da operação. À época, metade dessa verba engrossava o caixa da empresa; o restante ficava com o governo. Essa é a

⁷ “The market for media products is by and large approached as any other market.”

origem da taxa paga ainda hoje pelos cidadãos britânicos⁸, medida que foi adotada como modelo em outros países.

Foi apenas após cinco anos de operação – e depois de uma intensa campanha de John Reith, então diretor-geral, contra a ingerência da iniciativa privada na empresa – que o governo britânico decidiu eliminar o controle privado da BBC, transformando-a em uma corporação pública e resguardando sua independência em relação ao mercado. À época, Reith assim definiu os quatro elementos que a seu ver caracterizavam um verdadeiro serviço de radiodifusão pública: ter como diretriz o serviço público em detrimento do comercial; cobertura nacional; contar com um sistema de controle e de operações centralizado; padrões elevados para estabelecer sua programação (Apud ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012).

Em *A melhor televisão do mundo*, Laurindo Lalo Leal Filho analisa que motivações de ordem cultural, política e técnica levaram à adoção do modelo público de comunicação pela Inglaterra e, posteriormente, na Europa. Ao descrever o contexto de criação da BBC, o pesquisador afirma que o rádio – e, em seguida, a televisão – se somava aos outros *aparatos culturais* que produziam e disseminavam a riqueza espiritual, ética, linguística de povos e nações. “Eles se colocavam no mesmo setor da sociedade em que estavam localizadas as universidades, as bibliotecas e os museus, e a população os reconhecia dessa forma, distante da esfera do negócio ou da política de partidos ou grupos” (LEAL FILHO, 1997:17).

No que se refere às *motivações técnicas*, Laurindo afirma que a criação da BBC primeiro como monopólio privado permitiu ao governo britânico controlar o segmento de radiodifusão, organizando tanto a produção de aparelhos, como as frequências utilizadas. Basicamente, aplicou-se ao rádio a mesma regulamentação que dava aos Correios o controle das comunicações no país.

Por fim, a *terceira motivação* para o surgimento do modelo público na Europa seria de natureza política. A Europa passava por um momento de turbulências sociais: o continente assistia ao crescimento do nazismo, do fascismo e

⁸ O custo anual dessa taxa, batizada de *TV License*, é de 145,50 libras anuais, desde abril de 2010. Toda residência que possui uma televisão é obrigada a pagá-la. A taxa por aparelho de rádio foi extinta.

do comunismo, além de vivenciar os efeitos da crise econômica mundial deflagrada pela quebra da bolsa de Nova York. Para Leal Filho, o modelo público europeu de comunicação nasceu como uma reação a esse cenário. Diante da percepção do potencial político do rádio, o governo britânico estabeleceu um padrão que se constitui como “monopólio das elites”, submetendo as atividades da classe trabalhadora a um controle social (LEAL FILHO, 1997:20).

Benoit Lafon, abordando a experiência francesa, também vincula o desenvolvimento das empresas públicas de comunicação ao desenvolvimento de um projeto político nacional.

O caso francês é também ilustrativo da estreita vinculação entre concepções em termos de programas e definições técnicas da televisão, a ponto de produzir uma aceitação de serviço público atrelada a um projeto político nacional assumido, ao menos até os anos 1970-1980. (LAFON, 2013:5)⁹

Esse processo de empresas de comunicação sob a tutela do Estado espalhou-se pelo continente europeu, como resume o pesquisador português Sílvia Correia Santos (2013:21):

Itália, Suécia, Irlanda, Dinamarca e Finlândia estabelecem monopólios estatais ainda na década de 1920. Nos anos 1930 e 1940, alguns operadores privados são convertidos em estatais, como na Holanda, Noruega, Grécia e França. Na Alemanha, as poucas estações que tiveram autorização para emitir ainda no início dos anos 1920 foram agrupadas e, em breve, o Estado torna-se responsável pelas suas emissões.

A radiodifusão, assim, cumpria duas funções: de um lado, respondia às necessidades de difusão da cultura e da educação; de outro, era uma importante ferramenta para as elites políticas fortalecerem o projeto nacional. Quando houve a disseminação da televisão no pós-guerra, foi adotado o mesmo modelo de controle estatal do rádio. E não demorou muito para que surgissem os revezes dessa comunicação hipercentralizada, no bojo da reflexão crítica feita em relação aos Estados totalitários.

⁹ “Le cas français est ainsi illustratif du lien étroit entre conceptions en termes de programmes et définitions techniques de la télévision, au point de produire une acception du service public en lien avec un projet politique national assumé, au moins jusqu’aux années 1970-1980.”

O exemplo mais impactante desse uso é o nazismo na Alemanha, mas outros países europeus não tinham constrangimento em usar o poder da comunicação de massa. Depois da guerra, foi se percebendo lentamente que a influência direta do Estado sobre a radiodifusão não é sempre desejável, mas o papel da *broadcasting* para a reconstrução e “edificação social” permaneceu forte. Em alguns países, o serviço de radiodifusão pública evoluiu com mais independência, embora todas ainda fossem propriedades do monopólio estatal. (VAN DIJK; NAHUIS; WAAGMEESTER, 2006:13)

O monopólio só começa a se alterar significativamente a partir do segundo quartel do século XX, em consonância com a transformação do próprio ambiente político. Um novo discurso emerge e questiona as fundações do Estado de bem-estar social, reconfigurando o próprio serviço público. Setores antes exclusivamente reservados para a atuação do Estado passam para a exploração comercial da iniciativa privada.

Após a Segunda Guerra Mundial, aconteceram na Europa uma série de nacionalizações no sector dos serviços industriais. De forma geral, as situações de monopólio que daí resultaram só começaram a desaparecer nos anos 1970 e 1980. Nessa altura, o neoliberalismo assumia-se como a solução ideal para superar a crise e estimular o desenvolvimento econômico e social europeu. (SANTOS, 2013:13)¹⁰

As inovações tecnológicas também pressionam o ecossistema de comunicação, ao apresentar possibilidades concretas de multiplicação de canais televisivos a partir de novas plataformas de radiodifusão terrestres, como a TV a cabo ou por satélite. Rádios clandestinas se disseminam em vários países e afrontam a regulamentação vigente. Os monopólios tornam-se obsoletos e, pouco a pouco, são derrubados, com o estabelecimento de uma legislação que permite o surgimento de novos competidores privados. Em menos de duas décadas, o cenário se alterou intensamente. Nos anos 1980, 17 países europeus apresentavam 36 canais públicos e apenas 3 privados. Em 1997, a situação era outra: 46 emissoras públicas e 59 comerciais (NORRIS, 2000, apud ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:10).

¹⁰ Em *Os media de serviço público*, Santos (2013) apresenta uma abordagem sintética sobre essa reinterpretação do serviço público a partir dos anos 1970 na Europa. Além do diagnóstico da ineficiência estatal e da liberalização, emergem também novas diretrizes para a gestão das empresas governamentais, como a New Public Management (Santos, 2013:13), que aproximam as lógicas administrativas das companhias públicas e as privadas.

É nesse período que o pesquisador Karol Jakubowics, no artigo “Serviço público de televisão na Europa: o princípio do fim ou um novo começo no século XXI?”, identifica que houve uma transformação do perfil das experiências de PBS. Da antiga visão paternalista, de gestão submetida ao Estado, há um deslocamento em direção a um modelo “democratizante-emancipatório”, “numa altura em que já não era sustentável o controle do monopólio dos operadores por parte do Estado” (JAKUBOWICS, 2011:5).

Porém, apesar de toda a força das propostas de desregulamentação e de privatização, seria um engano imaginar que os Estados abririam mão de atuar em um campo tão estratégico.

Apesar da onda de privatizações e de desregulamentação dos anos 1980 e 1990 – *falar de re-regulamentação em benefício de alguns grupos seria mais preciso* –, raros são os Estados que abandonaram quaisquer direitos de controle sobre a radiodifusão, a televisão e os sistemas de distribuição. (MOEGLIN; TREMBLAY, 2005:18)¹¹

O resultado dessa combinação complexa entre realidades nacionais, desenvolvimentos tecnológicos e heranças sociopolíticas é uma mescla de experiências regulatórias hoje em vigor cuja classificação é quase sempre arbitrária. Porém, para efeito de simplificação, é possível agrupar as experiências europeias da seguinte maneira:

podemos distinguir entre forte regulação (por exemplo, Holanda, França) e leve regulação (Alemanha, Dinamarca), entre regulação sobre programas (Holanda, Flandres) ou sobre a produção (França, províncias de Valônia na Bélgica), entre supervisão com mandato interno (Inglaterra, Alemanha) ou supervisão com mandato externo (Dinamarca, Noruega). (VAN DIJK; NAHUIS; WAAGMEESTER, 2006:15-6)¹²

Alguns autores afirmam que a mudança dos mercados de telecomunicação nos anos 1980 e 1990 contribuiu para uma uniformização das empresas públicas de

¹¹ “*Malgré les vagues de privatisation et de déréglementation des années 1980 et 1990 – parler de reréglementation au profit de certains groupes serait plus exact –, rares sont les Etats qui ont abandonné tout droit de regard sur la radiodiffusion, la télévision et les systèmes de distribution.*”

¹² “*In general we can distinguish between heavy regulation (e.g. Netherlands, France) and lighter regulation (Germany, Denmark), regulation on programmes (Netherlands, Flanders) or production (France, the Walloon provinces in Belgium) and internal (England, Germany) or external mandate supervision (Denmark, Norway).*”

comunicação. A concorrência com as companhias privadas e a necessidade de legitimar diante do público fizeram que sua programação fosse cada vez mais formatada às grandes audiências. Citando Ien Ang (1991), Jambeiro afirma:

os termos nos quais o *public service* vinha explorando a televisão na Europa ocidental foram subvertidos pelos princípios e métodos derivados do sistema comercial. Isto é, a programação e a vida administrativa das emissoras desse sistema passaram a ser – e nos anos 1990 o processo se radicalizou, avançou e se consolidou – conduzidas sob a racionalidade capitalista e o conceito de mercado, sendo as pesquisas de audiência definitivamente integradas no método pelo qual elas tentam controlar os telespectadores. (JAMBEIRO, 2002:27)

2. O papel secundário no Novo Mundo

Nos Estados Unidos, a questão do papel das emissoras públicas se colocou de maneira distinta; seu desenvolvimento destoou consideravelmente da realidade europeia.

Desde o início, os Estados Unidos optaram por um mercado livre para a radiodifusão. A radiodifusão pública teve um começo muito tímido, e jamais alcançou um patamar de financiamento compatível com as experiências europeias. Isso tem tudo a ver com o entendimento da radiodifusão pública nos Estados Unidos; ela é vista como um serviço adicional às iniciativas comerciais, que rigorosamente deve prover o público com aqueles programas que não são realizados pelo mercado. (VAN DIJK; NAHUIS; WAAGMEESTER, 2006:14)¹³

Por conta dessas particularidades, há quem caracterize as experiências de radiodifusão pública em dois grandes grupos, em um olhar mais distanciado: “o europeu, que tende a se pensar como um serviço de base universalmente acessível, de vocação generalista; e o americano, que se concebe como um serviço local, de

¹³ “From the outset, the US have chosen for a free market for broadcasting. PSB had a very slow start, and never reached a level of funding comparable with European PSB. This has everything to do with the vision of PSB in the US: it is seen as an additional service to existing commercial initiatives, that strictly should provide those programmes that are not provided in the market.”

natureza educativa e complementar ao setor comercial” (TREMBLAY, 2005:51 apud LAFON, 2013:4).¹⁴

Os pesquisadores Hélène Palmeri e Willard Rowland Jr., em um estudo comparativo entre empresas públicas da França e dos Estados Unidos, afirmam, porém, que é um engano imaginar que, nos seus primórdios, a concepção da comunicação radiofônica foi tão destoante nos dois continentes. No Velho ou Novo Mundo, os governos partilhavam de um pressuposto: a radiodifusão deveria proporcionar bem mais do que apenas entretenimento comercial.

Mesmo nos Estados Unidos, a mais capitalista das nações, Herbert Hoover, então secretário de Comércio no governo republicano Coolidge, declarou na quarta Conferência de Rádio Nacional, em 1925: “O rádio não deve ser considerado um negócio (...) deve ser avalizado pela confiança do público e deve ser considerado fundamentalmente a partir do ponto de vista do interesse público”. (PALMERI; HOWLAND JR., 2011:6)¹⁵

O que deu contornos *bastante distintos* às experiências de radiodifusão foi a concepção sobre *a maneira pela qual* tal objetivo seria alcançado. Nos Estados Unidos, os caminhos regulatórios adotados privilegiaram a mediação feita pela concorrência e pela audiência. No entendimento dos legisladores, de orientação liberal, a iniciativa privada poderia explorar *exclusivamente* os serviços de radiodifusão e atender aos imperativos do interesse público. Não haveria *a priori* uma contradição entre interesses comerciais e qualidade da programação. No lugar da visão centralizadora inicial da experiência da empresa pública de comunicação europeia, em que o Estado exercia o controle das veiculações massivas, é o mercado quem estabelece o parâmetro do sucesso ou do fracasso das iniciativas de comunicação. Essa opção estava atrelada a uma conjuntura sociopolítica correlata:

Na esteira da Primeira Guerra Mundial e da erosão das contingências culturais da era vitoriana, a política dos EUA e a perspectiva social eram próximas de uma

¹⁴ “L’européenne, qui a tendance à le penser comme un service de base universellement accessible, à vocation généraliste; et l’américaine, qui le conçoit comme un service local, de nature éducative et complémentaire au secteur commercial”.

¹⁵ “Even in the United States, the most capitalistic of nations, Herbert Hoover, then Secretary of Commerce in the Republican Coolidge administration, declared at the fourth national Washington Radio Conference in 1925: “Radio is not to be considered as a business. . . . It is to be considered as a public concern, impressed with a public trust, and to be considered primarily from the standpoint of public interest.”

geração para além do populismo agrário, do progresso urbano e do crescimento inicial de agências federais administrativas (regulamentação). Em meio à exaltação dos exuberantes negócios da década de 1920, a sociedade americana foi se fixando nos elementos centrais do capitalismo de mercado, com resistência a novas experiências de supervisão reguladora federal, e a primazia da propriedade privada dos meios de produção, incluindo em relação à cultura. Essas políticas foram promovidas pelos Congressos republicanos e presidentes de então (Harding, Coolidge e Hoover), tudo sob as particularmente estadunidenses e contraditórias doutrinas de “individualismo progressivo” e “cultural democracia”. (PALMERI; ROWLAND JR., 2011:12)¹⁶

A expansão dos meios de comunicação nos Estados Unidos se deu, assim, no bojo do financiamento privado, por meio da publicidade. As primeiras legislações nacionais de comunicação de 1927 (*Radio Act*) e 1934 (*Communications Act*, que incorpora a televisão) não previam nenhuma provisão para o desenvolvimento da radiodifusão pública.

A liberdade de expressão, o incentivo ao controle local das emissoras, a exploração comercial eram os princípios norteadores das políticas do setor em nome desse *interesse público*. (SILVEIRA, 2002:6)

Como registram Palmeri e Rowland Jr., os legisladores acreditavam que a empresa privada bem-sucedida, supervisionada por um sistema de licenças, poderia proporcionar todos os benefícios sociais necessários da rádio e da televisão. Estava consolidada a hegemonia das duas grandes redes da época, a CBS e a NBC. As vozes dissonantes na sociedade norte-americana eram minoritárias. Nos debates dos anos 1930, os dois pesquisadores citam como único exemplo de algo que apontava para um sistema público a tentativa malsucedida de aprovar a Emenda Wagner-Hatfield, que propunha a reserva de espectro para emissoras educativas.

¹⁶ “*In the wake of World War I and the eroding cultural constraints of the Victorian era, U.S. politics and social outlook were nearly a generation beyond the height of agrarian Populism, urban Progressivism and the initial rise of federal administrative (regulatory) agencies. In the business boosterism ‘ballyhoo’ years of the 1920s (Allen, 1931; Schlesinger, 1957, pp. 77–84), American society was rededicating itself to core elements of marketplace capitalism, resistance to further inroads of federal regulatory oversight, and the primacy of private ownership of all means of production, including culture. These policies were fostered by Republican congresses and presidents of the day (Harding, Coolidge, and Hoover), all under the uniquely American and contradictory doctrines of ‘progressive individualism’ and ‘cultural democracy’.*”

Esse quadro regulatório permaneceu praticamente inalterado até os anos 1960, quando irrompe um vigoroso movimento social e promove certa inflexão nas ideias dominantes em relação à política de comunicação (PALMERI; ROWLAND JR., 2011:12). A diversidade da mobilização da sociedade civil em torno de questões como a Guerra no Vietnã, os direitos civis, o ambientalismo, o feminismo e o consumismo pautou o debate sobre a qualidade da televisão estadunidense e sobre a inadequação do regime estruturado no financiamento pela publicidade. Entre outras coisas, o modelo de comunicação era acusado de oferecer muita violência, jornalismo inadequado e pouca programação de qualidade para crianças em artes e cultura. Essa crítica pavimentou o caminho para as alterações na legislação.

Como desdobramento do “susto Sputnik” sobre a qualidade da educação científica nos Estados Unidos, houve alguns recursos federais para apoiar a programação instrucional e a construção de estações de televisão educativas, como previam respectivamente a Lei de Defesa Nacional da Educação (1958) e a Lei de Instalação de Televisões Educacionais (1962). Mas foram necessários vários anos e o apoio intenso do presidente Lyndon Johnson e de diversos congressistas experientes antes de a ideia do apoio federal para as operações de radiodifusão e programação pública em geral se tornarem populares o bastante para receber validação legal. (PALMERI; ROWLAND JR., 2011:12)¹⁷

Com essas medidas, o número de rádios e TVs não comerciais apresenta, então, crescimento e passa a dialogar com um público mais crítico e exigente, que também se expande. Fortalece-se a pressão por uma política mais incisiva a respeito do desenvolvimento de um sistema de comunicação alternativo ao comercial, e a resposta foram os trabalhos da Comissão Carnegie, criada para estudar seus problemas e propor soluções para o setor. O relatório dessa comissão – *Televisão educativa: um programa de ação* –, publicado em 1967, é considerado o principal marco da rede de televisão pública dos Estados Unidos (SILVEIRA, 2002:7), pois

¹⁷ “In the wake of the Sputnik scare about the quality of U.S. science education, there had been some initial federal funding for the support of instructional programming and the construction of educational television stations (ETV), as provided respectively in the National Defense Education Act (U.S. Congress, 1958) and the Educational Television Facilities Act (U.S. Congress, 1962). But it took several more years and the full-force support of President Lyndon Johnson and several senior congressional figures before the idea of federal support for general audience public broadcasting operations and programming became popular enough to achieve statutory endorsement.’.”

pela primeira vez define seu modelo de organização e funcionamento, seus princípios e objetivos. Surge, assim, como desdobramento de uma das recomendações dessa comissão, a Public Broadcasting System (PBS), empresa criada com a missão de interconectar as emissoras regionais e promover programas. Um de seus pressupostos era a autonomia das redes locais, justamente para evitar a centralização do modelo das emissoras comerciais – medida que, não sem razão, guarda semelhança com a lógica de organização da federação norte-americana (SILVEIRA, 2002:7).

A natureza da PBS norte-americana difere de suas congêneres europeias. A empresa nasce como uma entidade privada e filantrópica cujos proprietários são as diversas emissoras públicas estadunidenses regionais, que a financiam.¹⁸ Estas últimas recebem verba do governo federal, mas possuem outras fontes de receitas, como doações de pessoas físicas e patrocínios de empresas a programas específicos.

Como relata Silveira (2002:34), o financiamento composto leva a televisão pública estadunidense a dilemas que conflitam com sua própria missão. Criada para pluralizar o debate na sociedade, oferecendo espaço a sujeitos *invisibilizados* nas redes comerciais, as emissoras públicas ficam sujeitas ao crivo do próprio mercado, uma vez que as verbas governamentais são mínimas e inadequadas para impulsionar a emergência de um substancial sistema não comercial (PALMERI; ROWLAND JR., 2001:13).

Com um modelo assim estabelecido, a programação reflete sua forma de financiamento: grandes campanhas anuais para arrecadação com doações feitas por telefone, e um controle, mesmo que sutil, da programação causado pelo mecanismo de patrocínios, evitando temas polêmicos, como foi a rejeição por grande parte das emissoras da rede em transmitir *Tongues Untied*, documentário de temática homossexual. (SILVEIRA, 2002:34)

Essa situação levou o intelectual britânico Raymond Williams, em seu estudo *Television: Technology and Cultural Form*, a considerar o sistema público de radiodifusão nos Estados Unidos como “marginal” ou “paliativo”.

¹⁸ Surge também nessa mesma época a National Public Radio (NPR), rede nacional que agrega as emissoras públicas de rádio. Ambas seguem modelos de financiamento semelhantes e tiveram origem na National Educational Television, criada em 1954 e mantida originalmente pela Fundação Ford.

Ao longo de seu desenvolvimento, esse serviço público de televisão tem sido um primo pobre da rede comercial. Sua receita de produção é sujeita a um controle central e, por isso, à decisão política, de fato. As estações são elas próprias membros-financiadores e sobrevivem com grande dificuldade, apenas devido à permanente captação de recursos. (WILLIAMS, 1975:29)

E tal cenário permaneceu de certa forma inalterado:

A continuação da história da política de comunicação nos Estados Unidos demonstra que a radiodifusão pública nunca pretendeu ser o pilar principal da radiodifusão americana e da cultura midiática, com o mesmo *status* central que possui em outras democracias industrializadas do Ocidente e do pós-guerra, incluindo a França. (PALMERI; ROWLAND JR., 2011:13-4)¹⁹

3. Dilemas da América Latina

A visão do sistema público como complementar ao comercial – ou “paliativo” – também deu os contornos da legislação do setor na América Ibérica, onde a influência do modelo estadunidense se fez hegemônica. O desenvolvimento da radiodifusão na região foi levado a cabo sobretudo pela iniciativa privada;²⁰ em muitos países, foram os conglomerados norte-americanos que, nos anos 1950 e 1960, responderam pelo investimento maciço no setor, em parceria com redes locais, vinculando a cultura televisiva nascente a seu padrão estético.

Años después la presencia de estas cadenas estadounidenses iría retrocediendo, aunque su influencia se trasladara a los campos de los contenidos, de los formatos y de la venta de tecnología. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:36)

Não se trata de diminuta influência. Como registrou Jesús Martín-Barbero (1997), as majorias da América Latina não “alcançam a modernidade através do

¹⁹ “*The continuing history of U.S. communications policy demonstrates that public television was never intended to be a major pillar of American broadcast and media culture, with the central status accorded it in most other Western and postwar industrialized democracies, including France.*”

²⁰ Há, evidentemente, notórias exceções a essa afirmação que não podem ser desprezadas. Uma situação ímpar é a da Colômbia, onde o Estado não só viabilizou os investimentos iniciais das primeiras transmissões televisivas, como manteve o controle do setor por décadas. Uma das inspirações do modelo adotado no país era a BBC inglesa. O monopólio foi quebrado apenas em 1996, quando começam a operar as primeiras estações comerciais. A esse respeito, ver Pereira da Silva (2009:97-117). Outra exceção é o caso chileno que comentaremos mais adiante.

livro, mas sim através das narrativas da indústria cultural audiovisual”. Fazemos a ressalva de que pretendemos aqui evitar o equívoco de tratar a América Latina como uma região homogênea; apesar de partilharem muitos traços que lhe conferem identidade própria, suas diferentes nações possuem história e sociedades distintas. Em vez de detalhar as particularidades do desenvolvimento da televisão pública em cada país, iremos destacar algumas das características que influenciaram decisivamente as experiências no subcontinente. Em *Cajas mágicas*, Arroyo, Becerra, Castillejo e Santamaría assinalam que os monopólios das emissoras de telecomunicação são um aspecto fundamental do setor na região.

su propiedad y gestión estaba en manos de grupos empresariales de carácter familiar, que poco a poco fueron expandiéndose y dieron lugar a los gigantes conglomerados que controlan y concentran la propiedad de dichos medios en la región, también en nuestros días, aunque ya en la dinámica marcada por la globalización y las alianzas empresariales internacionales. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:36)

Se, de um lado, grupos familiares locais, associados a investidores quase sempre norte-americanos, protagonizaram a expansão da televisão, o nascimento das emissoras públicas se dá em contextos em que o Estado tinha sua identidade fortemente cunhada pelos regimes autoritários da região. Patrimonialismo, ausência de prestação de contas e falta de clareza sobre sua missão são algumas de suas marcas.

Aquellas estructuras de medios públicos que sí se pusieron em marcha pronto quedaron en manos de los gobiernos de turno y en el contexto de las dictaduras que marcaron en distintos países los años 1970 y principios de los 1980, germen de la falta de credibilidad con la que han sido asociadas desde entonces. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:36)

Teresa Otondo não hesita em dizer que, se adotarmos um critério bastante rígido e considerarmos que uma televisão não é pública quando se identifica com o governo, praticamente não haverá experiência do gênero na América Latina.

Teríamos a rigor televisão estatal, com todos os seus conhecidos “defeitos”: estrutura centralizada, subordinação financeira, burocracia administrativa, programação subordinada a interesses políticos e de governo, cargos preenchidos

por indicação, controle da informação e nenhuma transparência nas contas. (OTONDO, 2008:45)

A pesquisadora, porém, faz uma ressalva:

A questão não é tão simples. [...] A discussão do modelo de televisão pública a ser adotado é na realidade uma discussão sobre os valores e princípios que organizam uma determinada sociedade e governam a vida social. (OTONDO, 2008:45)

Se entendermos que a contextualização no transcurso histórico de uma sociedade é pressuposto para um esforço de compreensão das diversas experiências de mídia pública, a análise das empresas do gênero na América Latina deve levar em conta que muitas delas nasceram sob a égide dos regimes militares do pós-guerra. O diagnóstico de Omar Rincón a esse respeito é inequívoco.

La TV estatal carga con la mochila histórica de que sus contenidos son muy aburridos. Una señal como Canal 7 [Argentina], con más de 50 años de historia, carga además con un pasado muy difícil de movilizar: tiene una estructura y un aparato burocratizados. Las televisiones públicas de América latina son como dinosaurios pesados. El problema es cómo reinventar ese dinosaurio con las nuevas formas de contar de hoy, que son más de flujo, simples, experimentales.²¹

As televisões públicas latino-americanas, no geral, adentram os anos 1990 sob a sombra da desconfiança e da ausência de credibilidade, que se reflete na diminuta audiência que registravam em comparação com os concorrentes privados.

la carencia de sistemas consolidados de medios públicos en la región tiene que ver, y mucho, con la fuerte vinculación de éstos con el gobierno, al que sirve, con frecuencia, como brazo propagandístico, lo que concita por otro lado la desconfianza de la población, que da la espalda con bajas audiencias a dichos medios públicos. la construcción de un modelo propio de medios públicos es una labor aún pendiente. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:38-9)

²¹ Entrevista concedida ao jornal *Página 12*. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-11750-2008-10-24.html>. Acesso em 4/5/2014.

Essa herança patrimonialista, pouco transparente, enraizada no corpo administrativo, obstaculiza iniciativas de democratização da comunicação e, de certa maneira, tende a dificultar que a situação seja alterada.

en un modelo patrimonialista que refleja la confusión entre el interés público y el interés de una parte (política o económica), en el que las fronteras entre ambas dimensiones se tornan difusas (cuando no directamente inexistentes), la ausencia de servicio público audiovisual puede analizarse como una consecuencia y, al mismo tiempo, como un activador que retroalimenta la lógica predominante del sector audiovisual latinoamericano. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:39)

Esse cenário, no entanto, passa a apresentar transformações com o processo de redemocratização da região, quando o quadro era de fato desolador para as experiências do gênero.

En la década de los '90 se fue tomando conciencia em Latinoamérica que el panorama general en la televisión operada por los Gobiernos (TV gubernamental) era desolador. Había canales desprestigiados por su carácter propagandístico, en especial bajo las dictaduras, sin credibilidad, y con una sintonía insignificante (del 1% a 2% de *rating* frente ao 98-99% de *rating* de la televisión privada). (FUENZALIDA, 2009:11)

Um exemplo pertinente desse quadro é a história da Televisión Nacional de Chile (TVN), refundada após o fim da ditadura do general Augusto Pinochet. Suas primeiras transmissões experimentais em rede nacional datam de 1968, no governo de Eduardo Frei Montalva, quando a TVN é criada com a missão de levar o sinal a todos os cantos do país, cumprindo um papel de integração nacional e promovendo o debate sobre problemas do país. Esse projeto sofre um violento abalo em 11 de setembro de 1973, com o golpe militar capitaneado por Augusto Pinochet. A emissora não funciona por três dias e parte do acervo é destruído. São promovidas intervenções nas universidades, que controlavam as principais emissoras locais do país. Até então, o Chile não possuía operadores privados no ramo televisivo. A TVN se transforma em porta-voz do Estado e uma nova história é escrita.

Investigações das contas da TVN sob a ditadura revelavam salários desmesurados de funcionários, honorários e serviços superfaturados, contratações sem concurso

público ou licitações, apadrinhamentos de toda ordem, auditorias interna e externa dúbias, entre outros desmandos. (OTONDO, 2008:93)

No apagar das luzes de seu governo, em 1989, o ditador Augusto Pinochet regulamenta a entrada em operação da televisão comercial, “assegurando para as alas conversadoras que o apoiavam acesso a novos veículos de comunicação que se implantariam” (OTONDO, 2008:84). É apenas em 1992 que o então presidente Patricio Aylwin consegue aprovar uma nova legislação reformulando a natureza jurídico-institucional da TVN, alterando parte de sua herança do regime militar. Entre outras inovações, a empresa ganha autonomia política, passa a ser dirigida por um Conselho Diretor, indicado pelo presidente e ratificado pelo Senado e deixa de ser financiada diretamente pelo Estado, tendo de captar recursos no mercado.

O caso da TVN é bastante ilustrativo das influências sociopolíticas na constituição das empresas públicas de comunicação na América Latina. Se o fim dos regimes militares – em um momento em que a Guerra Fria também se encerrava, com a dissolução do campo socialista global – assinala um contexto favorável a reformas das políticas de comunicação, outro marco histórico para as iniciativas na região é a ascensão de governos críticos, em diferentes medidas, à onda de desregulamentação do Estado e de abertura ao mercado internacional – políticas consagradas no chamado Consenso de Washington – que havia predominado na região no fim do século XX.

Venezuela, Argentina, Brasil, Equador, Paraguai, entre outras nações, apresentam novidades no campo da comunicação pública neste início de século, com destaque para a criação ou refundação de televisões públicas, como indica o quadro que elaboramos a seguir:

Tabela 1.1 – Emissoras públicas criadas no século XXI na América Latina

<i>Emissora</i>	<i>País</i>	<i>Ano de criação</i>
ViVe (Visión Venezuela)	Venezuela	2003
Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	Brasil	2007
Telesul	Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua, Uruguai e Venezuela	2005
Televisora Venezolana Social	Venezuela	2007
Ecuador TV	Equador	2007
Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado	Argentina	2009
Pakapaka (canal infantil)	Argentina	2010
Canal 6*	Nicarágua	2011
TV Pública Paraguay	Paraguai	2011

* Reativada.

Quase sempre, o contexto de surgimento dessas empresas é marcado por intensas disputas políticas no campo midiático. O fracasso de governos que seguiam as políticas de desregulamentação financeira e diminuição da presença estatal é sucedido pela ascensão de políticos com um discurso contrário às privatizações e favorável à retomada do protagonismo do poder público em diversos campos da sociedade, na América Latina.²² É o caso das gestões de Hugo Chávez (1999) na Venezuela, de Néstor Kirchner (2003) na Argentina, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) no Brasil, de Evo Morales (2006) na Bolívia, de Tabaré Vazquez (2005) no Uruguai, de Rafael Correa (2007) no Equador, de Daniel Ortega (2007) na Nicarágua, entre outros.

²² A esse respeito, ver Boron (2012).

Se seria fantasioso imaginar que tais governos possuísssem uma aliança supranacional que configurasse uma agenda comum para a América Latina – tamanhas as divergências que existiam entre eles –, pode-se argumentar que compartilhavam, em diferentes medidas, de alguma sintonia política. Reflexo disso são os diversos acordos de cooperação assinados no período, dentre os quais se inserem a Aliança Bolivariana para as Américas (Alba), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Consenso de Buenos Aires, além do fortalecimento do Mercosul e a negativa de assinatura da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), refletindo o novo contexto das forças políticas hegemônicas da região.

Entre diversas ações que podemos citar como desdobramento desse cenário, encontra-se o fortalecimento da presença do setor público no campo de comunicação, com medidas que vão desde mudanças na legislação ao fortalecimento das empresas de radiodifusão pública. De fato, trata-se de uma inflexão, sobretudo para um continente cuja história da segunda metade do século XX foi marcada pelos regimes autoritários e pela hegemonia do setor privado nas telecomunicações – muitas vezes cúmplice dos desmandos militares.

En general, se asiste a una original incursión en un territorio que representaba un verdadero tabú en la historia regional: la intención de modificar el sistema comercial de medios a través de una operación simultánea de construcción de nuevos marcos regulatorios y de injerencia del gobierno como importante operador comunicacional. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:43)

A nova mídia pública latino-americana surge com afirmada ambição e muitas das novas empresas ousam declaradamente disputar a liderança da audiência.

la conjunción de distintos procesos políticos, económicos, socioculturales y tecnológicos alteró sustancialmente ese *statu quo* en la América Latina del siglo XXI. Desde aproximadamente 2005, se ha visto cómo en varios países los medios oficiales emergen como competencia de los grandes grupos privados aunque exhibiendo en muchas ocasiones – como los privados – un discurso imperante.

los nuevos medios estatales, o las nuevas administraciones gubernamentales de los medios de gestión estatal en varios países de América Latina (de forma más

marcada en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), asumen como uno de sus objetivos centrales la disputa con los grupos privados comerciales y en general, la disputa por el interés de las audiencias. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:43, 46)

Esses governos propõem alterações nas políticas que regem o sistema de comunicação, ampliando o controle do poder público e impondo controles relativos às concentrações empresariais.

en algunos casos y de manera inédita, la participación de grupos de la sociedad civil tanto en la discusión de las políticas como en la propiedad de los medios. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:46)

No geral, as companhias públicas criadas (ou reestruturadas) na América Latina mantêm uma modalidade mista de financiamento, estruturada em “publicidad comercial y aportes públicos; apertura hacia venta de servicios y programas, pero también recibir auspicios y donaciones” (FUENZALIDA, 2009:13).

Porém, para os pesquisadores Arroyo, Becerra, Castillejo e Santamaría, esse período de refundação das televisões públicas não veio acompanhado pela superação de problemas característicos que comprometeram historicamente muitas das iniciativas do gênero. O primeiro deles seria a “crise de audiência” que, ao lado de uma fragilidade econômico-financeira, tem deslegitimado a função social das emissoras públicas. A segunda questão elencada é a “crise de legitimidade política”:

los medios públicos padecen además una gubernamentalización y un vaciamiento social de sus contenidos que pueden calificarse de crónicas en la mayoría de las experiencias de servicio público audiovisual de la región. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:47)

Por fim, o terceiro problema diz respeito sobretudo à transparência e à administração democrática da televisão pública, a “crise institucional”:

la evaluación de la gestión pública y la implementación de mecanismos de participación y representación social en los medios dependientes del Estado son todavía insuficientes, prevaleciendo la intervención política y/o burocrática que cuestiona la racionalidad institucional y la propia razón de ser de las empresas de

titularidad estatal. (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO; SANTAMARÍA, 2012:47)

4. O capítulo brasileiro

A “crise institucional” também se faz presente no histórico das emissoras não comerciais brasileiras. É sintomático que uma das experiências mais exitosas da radiodifusão pública, considerando *exclusivamente* a conquista de audiência, date de 1940, quando, em meio ao Estado Novo, Getúlio Vargas estatizou a Rádio Nacional do Rio de Janeiro e a transformou na principal emissora da América Latina (JAMBEIRO, 2002:118) por mais de uma década.

Porém, como registra Ortiz (1988), é um engano imaginar que a racionalidade que guiava a Rádio Nacional do Rio de Janeiro distanciava-se do modelo privado, que tinha interesses explícitos na radiodifusão.

Não deixa de ser sugestivo observar que a própria Rádio Nacional, encampada pelo governo Vargas em 1940, praticamente funcionava nos moldes de uma empresa privada. [...] Se é verdade que o Estado utiliza e controla a Nacional através de sua superintendência, quando se olha a porcentagem da programação dedicada aos chamados “programas culturais” observa-se que eles não ultrapassam 4,5%. Ao que tudo indica, a acomodação dos interesses privados e estatais se realiza no seio de uma mesma instituição sem que ocorram maiores problemas. (ORTIZ, 1988:53 apud LEAL FILHO, 2007:4)

O início da participação governamental nas atividades televisivas brasileiras remete a outro período de restrições democráticas: o regime militar. É nessa época que começam a operar emissoras públicas com caráter educacional e cultural: a Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) e o Sistema Brasileiro de TV Educativa. Nascida com o intuito de “proteger e preservar a cultura nacional”, a Radiobrás recuperou ideias que já pairavam sobre o Estado brasileiro desde os anos 1930, mas que não haviam sido colocadas em prática. O desafio de fazer do Estado o operador de radiodifusão só foi levado adiante em 1975, porém com caráter complementar ou secundário em relação aos concorrentes privados que dominavam o setor – em especial, a Rede Globo.

o governo decidiu criar uma rede nacional de rádio e TV, mas destinada a operar suplementarmente, em áreas com baixa densidade demográfica, de pouco ou nenhum interesse para as concessionárias privadas e nas regiões consideradas estratégicas para a unidade nacional. (JAMBEIRO, 2002:119)

Já o Sistema Brasileiro de TV Educativa, por sua vez, ganha impulso nos anos 1960 devido a dois fatores, segundo Jambeiro (2007:120), uma ofensiva internacional, liderada pela Unesco, que pressionava pelo uso da TV para atender necessidades educacionais em países em desenvolvimento; e, como um resultado do processo acelerado de industrialização, “o país necessitava de rapidamente preparar mão de obra apropriada”.

Uma das marcas dessa iniciativa é o autoritarismo do modelo institucional. Em 1967, o governo brasileiro instituiu em 1967 a TVE (Centro Brasileiro de TV Educativa) com o objetivo de centralizar a produção de programas educativos para tais emissoras; cinco anos depois, criou uma agência nacional para cuidar das atividades de tele-educação. Na prática, as emissoras padeciam de qualquer autonomia. Apenas poderiam transmitir aulas, conferências e debates. Estava vedado o recebimento de aportes financeiros por meio de publicidade direta ou indireta e patrocínio. Para Jambeiro, a experiência das TVs educativas teve o selo do fracasso.

A despeito de tanto suporte legal, a TV educativa atravessou a segunda metade do século XX desacreditada e fortemente criticada por ineficiência. Chegou-se a dizer que ela gastava muito dinheiro para fazer nada. Sua programação carece de coerência e afirma-se que ninguém sabe que programa será transmitido para cada segmento de sua pequena audiência, ou porque se busca atingir um segmento e não outro. No que se refere à sua missão educativa, alguns críticos argumentam que com os recursos que ela gastou durante sua existência teria sido mais barato e provavelmente mais eficiente pagar um professor particular para cada um dos seus alunos, ou mandá-los estudar nas melhores escolas privadas do país. (JAMBEIRO, 2002:122)

Laurindo Lalo Leal Filho destaca cinco momentos significativos da radiodifusão pública no Brasil:

a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923; a implantação da Fundação Padre Anchieta em São Paulo, em 1969; a promulgação da nova

Constituição da República, em 1988; a aprovação da lei número 8.977, conhecida como Lei do Cabo, em 1995 e o lançamento pelo Ministério da Cultura do 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2006. (LEAL FILHO, 2007:2)

De acordo com sua periodização, o *primeiro momento* teria alguma semelhança com o surgimento da BBC, em Londres. Isso porque Edgar Roquette-Pino lançou a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, na década de 1920, embasado em uma concepção de que a emissora seria mantida pela sociedade: nem pelo Estado, nem pelo mercado. Clubes de ouvintes e agremiações sustentariam a programação, que teria finalidade cultural e educativa. “Eram espaços públicos articulados por parcelas da sociedade de forma independente tanto do Estado como do mundo dos negócios” (LEAL FILHO, 2007:3). Esse modelo, segundo o pesquisador, sucumbe em 1932, com a regulamentação da publicidade por Getúlio Vargas, que autorizou a ocupação de 10% da programação das emissoras com publicidade.

Outro marco da história da radiodifusão pública brasileira é a criação da TV Cultura, em 1969, gerida por um Conselho Curador e com autonomia de gestão garantida pela figura jurídica de direito privado da Fundação Padre Anchieta. Considerada a experiência mais bem sucedida do gênero no Brasil, no quesito audiência e no reconhecimento da qualidade da programação, a TV Cultura concorre no principal mercado brasileiro e seu sinal alcança 381 municípios paulistas – além disso, está disponível para todo o país por meio de antenas parabólicas e no *line-up* das principais operadoras de TV por assinatura (SAYAD, 2013:4). Em 2012, seu orçamento foi dividido da seguinte maneira: R\$ 109,4 milhões repassados pelo governo estadual (59%); R\$ 35,8 milhões (19,3%) captados no mercado; R\$ 40,3 milhões (21,7%) obtidos com a produção de conteúdo e realização de cursos para secretarias e instituições da área de educação (SAYAD, 2013:4).

Ao longo das décadas, a TV Cultura angariou telespectadores e, nos anos 1990, chegou a incomodar as emissoras comerciais com produções infantis de qualidade. Recentemente, sua programação foi eleita a segunda de maior qualidade em um ranking elaborado sob encomenda da BBC, pelo instituto Populus, entre emissoras de 14 países. O levantamento foi feito a partir de 500 entrevistas realizadas com pessoas com mais de 18 anos em cada país e, mais que uma

comparação entre emissoras estrangeiras, reflete sobretudo a imagem das TVs locais em seu próprio universo de atuação.²³

Índices abrangentes como estes, no entanto, não devem ser tomados acriticamente. Gabriel Priolli, no texto intitulado de maneira sugestiva “Uma TV tão boa que ninguém vê”, comenta o ranking do instituto Populus

o que a pesquisa avaliou foi a simples percepção de qualidade, se as pessoas consideram bons ou ruins os programas oferecidos. Não há cruzamento com dados de audiência, para que se possa apurar se a percepção expressa nos resultados corresponde à experiência real dos telespectadores, ou um juízo objetivo deles, extraído da audiência regular da emissora. Aí temos o paradoxo. (PRIOLLI, 2014)

Se a qualidade da TV Cultura se destaca para o telespectador brasileiro em relação a seus concorrentes, essa realidade nem sempre foi assim. E a história recente da emissora tem registrado sobressaltos que também não escapam aos olhos do público. Em 2012, a Cultura registrou 1,0% na faixa entre 7 e 24 horas (SAYAD, 2013:4); um cenário bem distinto do que ocorria nos anos 1990, quando alguns programas ocupavam o segundo lugar entre as emissoras abertas (ROCHA, 2006:95).

Fato é que, durante o regime civil-militar, a TV Cultura conviveu com ingerências e intervenções diretas do Estado. Um exemplo é o pedido de demissão, em 1972, de José Bonifácio Coutinho Nogueira, diretor da Fundação Padre Anchieta. Ele decidira abandonar o cargo por discordar de um pedido do Chefe da Casa Civil do governador Laudo Natel, Henry Aidar, que queria a demissão do diretor do programa que veiculou duras críticas ao sistema carcerário feitas pelo então procurador Hélio Bicudo. Novas eleições foram convocadas e a chapa apoiada por Natel se elegeu. O governo de Paulo Maluf (1979-1982) fora denunciado pelo senador Franco Montoro de usar a estrutura da emissora para veicular produções que desrespeitavam a lei eleitoral (COUTINHO, 2003:59). Foi então que José Maria Marin, governador biônico, assinou dois decretos em 1982 demitindo todos os conselheiros da Fundação Padre Anchieta e afastando a Diretoria Executiva, para nomear pessoas de sua confiança (ROCHA, 2010:8).

²³ Cabe ressaltar que, das dez emissoras mais bem classificadas no ranking, apenas três são comerciais. Disponível em <<http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/international-research-data.pdf>>. Acesso em 30/7/2014.

O marco da virada da TV Cultura foi a resistência dos próprios conselheiros, que decidiram resistir à pressão política e recorrer à Justiça para permanecer nos cargos.

Após inúmeros embates jurídicos, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) decidiu a favor da Fundação Padre Anchieta por 23 a 0, derrubando, assim, o decreto de José Maria Marin, ratificando a FPA como sendo uma pessoa jurídica de direito privado. O STJ reafirmou ainda que competia somente ao Conselho Curador o poder de alterar seu estatuto, além de eleger seus próprios membros e sua Diretoria Executiva. Estava reconhecida, assim, a autonomia da FPA perante o Poder Judiciário. (ROCHA, 2010:8)

No período de 1986 a 1995, quando Roberto Muylaert esteve à frente da Fundação Padre Anchieta em meio à redemocratização do Estado brasileiro, a emissora se modernizou e registrou seus maiores avanços em relação à audiência. É dessa época que datam produções como “Castelo Rá-tim-bum”, “Mundo da Lua” e “Matéria Prima”, com Serginho Groissman, “Roda Viva”, “Cartão Verde”, “Vitrine”, “Bem Brasil”, “Opinião Nacional” e Repórter Eco.

Roberto Muylaert foi o presidente da TV Cultura que conseguiu realizar mudanças importantes, como transformar a tevê em uma emissora pública, semelhante às suas congêneres internacionais, inspirando-se no modelo norte-americano de TV pública. Outro objetivo da gestão de Roberto Muylaert era desvincular, ao máximo, a TV Cultura do governo estadual, fato de difícil realização visto que a emissora dependia financeiramente do poder executivo. (ROCHA, 2010:10)

A grade da emissora passou a priorizar o público infantojuvenil, com o lançamento de novos programas e transmissões de séries produzidas no Brasil ou no exterior. Ao mesmo tempo, os programas jornalísticos ocuparam um lugar mais expressivo nas transmissões.

Apesar de muitos avanços, as questões relativas à tumultuada relação com o Estado permaneciam. Dependente de dotação orçamentária do governo estadual, a TV Cultura mesmo em seu auge manteve uma relação dúbia com o político de ocasião do Palácio dos Bandeirantes. Em 1989, o coordenador de programação da TV Cultura, Roberto de Oliveira, pediu demissão após receber uma carta assinada por Muylaert e Alfredo Cecílio Lopes, diretor superintendente da FPA. A

mensagem registrava uma reprimenda pela veiculação, no Jornal da Cultural, de notícias contrárias do governo de Orestes Quércia – e, de fato, uma reportagem havia apresentado professores da rede pública pisoteando um cartaz do peemedebista. Em solidariedade a Oliveira, os jornalistas da TV Cultura cruzaram os braços e todos os telejornais da emissora saíram do ar por quatro dias.

Ao longo da história da TV Cultura, a emissora foi palco de disputas da ordem econômica, intelectual e, sobretudo, política. A alternância de poderes – democrático-autoritário-democrático – teve influência direta na estruturação e consolidação da emissora que sofreu com a parcialidade e a falta de autonomia e recursos. (ROCHA, 2010:19)

A TV Cultura procura hoje sobreviver a uma nova crise. Na gestão de João Sayad (2010-2013), passou por uma profunda reestruturação e quase mil trabalhadores foram demitidos, em um processo classificado como um “desmanche”.

Desde o início da gestão João Sayad, a TV Cultura encolheu drasticamente. Foram mais de mil demitidos, entre celetistas e PJs. Um processo de seleção “pública” foi desenvolvido para a regularização de poucos funcionários. A maioria foi desligada com o fim de programas e dos contratos de prestação de serviços. Os Sindicatos dos Jornalistas e dos Radialistas não têm conseguido reagir às demissões. (BRANT, 2012)

O próprio Conselho Curador que resistiu outrora à intervenção estatal foi perdendo relevância, mesmo expandindo o número de seus componentes, que hoje alcança a marca de 47 conselheiros. “O que parecia ser uma prática democrática para ampliar o número de integrantes, hoje se revela causador de uma nítida ineficiência, com a diluição de responsabilidades” (LEAL FILHO, 2007:5).

Não é difícil constatar que a interlocução do Conselho com a sociedade está longe de ser incentivada. As informações sobre as decisões e o funcionamento do órgão não são de fácil acesso. A página na internet da TV Cultura não possui nenhum link com informações a respeito. Para localizar algo nesse sentido, é preciso acessar o link da Fundação Padre Anchieta, no pé da página principal, e em outra página procurar o tópico do Conselho. Mesmo assim, o cidadão não encontra informações detalhadas. Há apenas a relação dos conselheiros, com uma divisão

entre “membros vitalícios” (3), “membros natos” (20) e “membros eletivos” (24). O campo relacionado à descrição das atividades registra:

A Fundação Padre Anchieta é dirigida por uma Diretoria Executiva com o apoio de seu Conselho Curador. O Conselho é formado por 47 membros, entre eles representantes de universidades, institutos de pesquisa, entidades culturais, funcionários da Fundação e dos poderes Legislativo e Executivo. Cabe ao Conselho participar das decisões estratégicas e garantir a autonomia da FPA. A Diretoria é responsável pela organização e direção das atividades da Fundação. É escolhida a cada três anos, com possibilidade de reeleição.²⁴

Dados mais detalhados são obtidos de outra forma. Também no pé da *home page* da TV Cultura, há o item “Sic”, sigla para “Serviço de Informações ao Cidadão”. Acessando-o, é preciso depois clicar em “Institucional” para depois localizar “Conselho Curador” e “Reuniões do Conselho”. Ali são disponibilizadas atas resumidas com as principais deliberações dos encontros. Não há instruções sobre como o público pode ter interlocução com os conselheiros. Tampouco se sabe do calendário de reuniões do órgão, que não são abertas ao público. “Não existem mecanismos institucionalizados que permitam um relacionamento efetivo entre os conselheiros e o público” (LEAL FILHO, 2007:5).

Esse histórico conturbado da TV Cultura em sua relação com o Estado relaciona-se com o *terceiro marco* da radiodifusão pública brasileira, a promulgação da Constituição brasileira que estabeleceu:

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 público, privado e estatal. (BRASIL, 1988)

Para alguns pesquisadores, a inovação na legislação embutiu uma armadilha, uma vez que não diferenciou o sistema estatal do público, o qual jamais foi regulamentado.²⁵

O *quarto episódio* citado por Laurindo Lalo Leal Filho é a Lei do Cabo (lei 8.977/95), que viabilizou, para uma parcela da população, a existência de emissoras

²⁴ Disponível em <<http://www2.tvcultura.com.br/fpa/>>. Acesso em: 30/7/2014.

²⁵ Voltaremos a esse tema no capítulo 3.

de acesso público: legislativas, universitárias e comunitárias. E, por fim, o *último momento* da radiodifusão pública no Brasil seria o I Fórum Nacional de TV's Públicas, cujo principal desdobramento foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) – processo que discutiremos no capítulo 3.

A nova emissora nasceu com avanços inegáveis em relação às experiências do gênero, embora não tenha atendido em plenitude às expectativas da sociedade civil (OTONDO, 2008:163). Dentre várias inovações, destaca-se um Conselho Curador com atribuições definidas, poder de destituir diretores e interseção com a sociedade, além de uma Ouvidoria respaldada por um mandato e proteções legais.

A criação da EBC, no entanto, não se inscreve em página em branco; insere-se em um conjunto de práticas herdadas do Estado brasileiro e de sua relação histórica com a sociedade civil. A nova empresa seria, assim, uma emissora pública ou estatal? A nosso ver, não se trata de uma questão apenas de nomenclatura ou tipologia. Em que pesem as disputas semânticas e políticas entre essas duas terminologias, consideramos que não é a titularidade de uma empresa pública, por assim dizer, que definirá se uma companhia deve ou não se pautar pelo interesse público e por parâmetros de controle social.

Entendemos que esse debate inevitavelmente passa pela reflexão sobre o modelo de democracia que se tem como parâmetro, o qual por sua vez se desdobra na relação do Estado com a sociedade civil. É por essa razão que, neste trabalho sobre a EBC, discutimos questões relacionadas à prática do seu principal órgão de participação da sociedade – o Conselho Curador.

Ao mesmo tempo, as empresas públicas de comunicação estão hoje diante de uma crise de paradigmas, em parte por conta dos processos globalizados que vêm transformando o ecossistema midiático. Ao mesmo tempo, novas possibilidades estão abertas e o desafio dessa participação social, no segmento das iniciativas públicas, está recolocado em bases estruturalmente distintas, como veremos a seguir.

No início do século XXI, a televisão pública está mais uma vez diante de uma série de crises e, como ocorreu antes, poderosas forças políticas e sociais estão questionando crescentemente sua legitimidade e seu futuro, tudo no contexto dos sérios desafios da mídia tradicional. As manifestações atuais desse fenômeno

parecem ter alcance mundial e são consequências da convergência tecnológica, social e das mudanças do mercado – o advento da televisão digital, a internet, a mídia portátil; uma nova demanda de conteúdo externo e mais engajamento dos usuários e do público em geral na sua construção; e expectativas comerciais elevadas. Todos esses desenvolvimentos chocam-se diretamente com a questão do papel e da autoridade do serviço público de radiodifusão nas democracias deste início de século XXI. (PALMERI; ROWLAND JR., 2011:5)²⁶

2. *Novos desafios à vista*

Nesta seção, procuramos relacionar alguns debates recentes sobre as perspectivas da radiodifusão pública. Nosso objetivo é ilustrar o desafio que as iniciativas do gênero enfrentam neste início de século e, a esse respeito, destacamos dois aspectos: o questionamento das modalidades de financiamento e a problematização dos mecanismos de participação da sociedade na gestão da empresa.

Há uma pressão por mudanças nas empresas públicas de comunicação com várias frentes e o pano de fundo desse processo não se limita a conjunturas locais. Hoje, na Europa, essas iniciativas sentem o impacto das mudanças do ecossistema midiático e procuram novas maneiras de se conciliar com seu público e sua missão. Enquanto isso, convivem com a ação dos grupos privados do mercado europeu que têm atuado em diversas escalas de poder com o objetivo de forçar governos e mesmo a União Europeia a limitar sua atuação.

Em Bruxelas, os serviços públicos televisivos que se beneficiam da taxa obrigatória para o consumidor estão na mira dos departamentos jurídicos dos grupos de mídia privados – tanto televisões, como imprensa –, que têm a intenção de barrar seu desenvolvimento digital em nome do direito à concorrência. A BBC, a Radio-Télévision Belge de la Communauté Française (RTBF) ou ainda a Allgemeine Rundfunkanstalt

²⁶ “In the early part of the 21st century, public television (PTV) is once again facing a series of crises, and, as so often before, powerful political and social forces are raising questions about its legitimacy and future, all in the context of serious challenges to traditional media. The current manifestations of this phenomenon seem to be worldwide and are a consequence of converging technological, social, and market changes—the advent of digital television, the Internet, and mobile media; a new order both of broadened content and more engagement of users and the public at large in its construction; and heightened commercial expectations. All these developments strike directly at the question of public service broadcasting’s role and authority in early 21st-century democracies.”

Deutschlands-Zweites Deutsches Fernsehen (ARD-ZDF) da Alemanha vão ter de reduzir seu avanço na internet, apesar de os telespectadores de hoje e de amanhã estarem nesse meio. (ENDEWELD, 2011)

Não se trata de uma afirmação desprezível. A belga RTBF, por exemplo, foi de fato obrigada a desfazer-se de um programa ambicioso de expansão e reduziu consideravelmente sua atuação na internet. O segmento privado de mídia impressa, reunido na associação patronal *Journaux Francophones Belges*, questionou judicialmente a empresa pública tanto em âmbito local, como na União Europeia, por ampliar sua presença no meio digital – o que consubstanciaria concorrência desleal e infração ao estatuto da RTBF, uma vez que sua atuação deveria se restringir à radiodifusão. A justiça belga rejeitou o pedido dos empresários; mas uma comissão europeia, em maio de 2014, deu ganho de causa à associação empresarial e determinou que a RTBF alterasse seu estatuto, limitando as possibilidades de veiculação de conteúdo digital.

A reconhecida BBC também vivencia a pressão de grupos privados. Em janeiro de 2011, a empresa anunciou que cortaria, em dois anos, um quarto do seu orçamento de produção de conteúdo na internet. Seriam eliminados nada menos que 360 postos de trabalho, bem como 200 sites. O investimento, por sua vez, cairia de 137 milhões de libras para 103 milhões de libras. E seriam fechados ambientes destinados ao público jovem, como o “Switch”, bem como espaços comunitários (“h2g2” e “606”).²⁷

À época do anúncio da redução de investimentos, Marc Thompson, então diretor-geral da BBC, explicou que a medida se inseria em uma série de ajustes determinados pelo governo britânico, o qual, em meio a uma crise financeira, promovia políticas mais austeras. Despesas que antes eram custeadas pelo Estado foram repassadas à empresa. No total, os cortes poderiam responder por 20% do orçamento. E um comunicado oficial do próprio grupo alertava: até 2016 a empresa iria se tornar significativamente menor.²⁸ Especificamente sobre a internet, Thompson explicou que a

²⁷ Cf. “BBC reduzirá em 25% seu orçamento de internet”, *Veja online*, 24/1/2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/agencias/afp/veja-afp/detail/2011-01-24-1636413.shtml>>.

²⁸ Cf. “BBC anuncia ‘encolhimento’ devido a cortes orçamentários”, *Reuters Brasil*, 06/10/2011. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE79508A20111006?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>.

proposta era qualificar o gasto em conteúdo online, bem como *evitar a concorrência com grupos privados*.

Em 2009, durante um evento sobre radiodifusão realizado em Edimburgo, James Murdoch, filho do magnata Rupert, dono de um dos maiores impérios do segmento – a News Corporation –, acusou a BBC de distorcer o mercado privado de comunicação. “A expansão do jornalismo patrocinado pelo Estado é uma ameaça à pluralidade e à independência na produção de notícias”,²⁹ criticou, acrescentando que as perspectivas de crescimento desse modelo provocavam “calafrios”. James Murdoch insinuou que a taxa cobrada pelos cidadãos para a manutenção da empresa pública consistia em uma concorrência desleal com os competidores privados. “A BBC é dominante. Outras organizações podem subir ou descer, mas a receita da BBC é garantida e crescente.”³⁰ O diretor da News Corporation atacou também o modelo de comunicação pública britânico, argumentando que a oferta de conteúdo gratuito pela BBC prejudicava os anseios das corporações privadas de cobrar pelo acesso a notícias. “É essencial para o futuro do jornalismo digital independente que um preço justo seja cobrado por notícias de pessoas que valorizam isso”,³¹ concluiu.

A pressão dos competidores privados floresce em um ambiente que lhes é favorável: a taxa de licença que financia a BBC pode estar com os dias contados. Um relatório da comissão da Câmara dos Comuns de 2015 que discute o futuro da BBC foi enfático: embora ainda essencial, não há perspectivas favoráveis para a manutenção da taxa na era digital. Os deputados sinalizam que a companhia precisa se preparar para mudanças definitivas a esse respeito na década de 2020.³²

Já a France Télévision, por exemplo, viveu uma realidade inusitada em 2008, quando o então presidente francês Nicolas Sarkozy, ligado ao partido conservador União por um Movimento Popular (UMP), encampou ardorosamente uma proposta a favor da extinção plena dos anúncios privados no sistema de radiodifusão pública – uma histórica bandeira dos partidos de esquerda. De outro lado, a Liga Comunista

²⁹ “The expansion of state-sponsored journalism is a threat to the plurality and independence of news provision.” Cf. “Murdoch attack on 'dominant' BBC”, *BBC News*, 29/8/2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8227915.stm>>.

³⁰ “The BBC is dominant [...] Other organisations might rise and fall but the BBC's income is guaranteed and growing.”

³¹ “It is essential for the future of independent digital journalism that a fair price can be charged for news to people who value it.”

³² A perspectiva mais plausível é que a empresa passe a ser financiada por uma taxa universal, cobrada de todos os ingleses, e não mais vinculada aos aparelhos televisivos.

Revolucionária, bem como os trabalhadores da empresa de comunicação pública, faziam uma enérgica campanha pela manutenção da publicidade privada (OTONDO, 2008:243).

Esse antagonismo incomum que, apressadamente, revelaria uma inversão dos polos ideológicos, na realidade, traduz a complexidade da questão da comunicação pública hoje. Legitimado pelas conclusões de um documento elaborado pela Commission pour la Nouvelle Télévision Publique, cujos integrantes foram definidos pelo Executivo, Sarkozy conseguiu aprovar no parlamento um projeto que eliminou a publicidade privada da France Télévisions no horário nobre, depois das 20 horas – para negociar, foi obrigado a reduzir sua ambição original. Porém, Sarkozy alcançou pleno sucesso em seu anseio de aprovar uma lei pela qual o presidente francês poderia, a partir de então, escolher o principal dirigente da empresa. Antes uma agência reguladora independente dos meios de comunicação – o Conselho Superior do Audiovisual (CSA) – definia quem seria o dirigente da rede de emissoras públicas. O saldo final foi o enfraquecimento financeiro e administrativo da France Télévisions. A queda no orçamento da empresa foi compensada com um novo imposto cobrado das empresas de telecomunicações, as quais, por sua vez, tentam derrubá-lo em um Tribunal da União Europeia, deixando seu futuro bastante incerto.³³

Convergência e participação

A pressão dos conglomerados midiáticos, no entanto, está distante de ser o único elemento de pressão sobre o projeto das empresas de radiodifusão pública, tal qual ele foi gestado no início do século XX e conheceu seu auge com o Estado de bem-estar. Essas companhias procuram, hoje, se adaptar em um período marcado pela digitalização dos meios de comunicação em escala global e pelas mudanças de hábitos de consumo de mídia, com a emergência do que se convencionou chamar de “cultura digital”.

³³ Outra inovação do governo Sarkozy foi a criação do Conselho Consultivo dos programas da France Télévisions, regulamentado pelo Senado francês em maio de 2009 com o objetivo de constituir uma referência de consulta rápida para os gestores da radiodifusão pública, com vistas a garantir a qualidade da programação. O órgão seria composto por telespectadores selecionados segundo critérios proporcionais de idade e região de moradia. A ideia era que essa medida ajudasse o grupo de canais públicos franceses a reconquistar o público que, pouco a pouco, migrou ou para os canais privados, ou para outras plataformas de difusão de conteúdo – além de tornar sua gestão mais participativa e transparente. Como explica Rémy Pflimlin, presidente do grupo, no relatório do Conselho Consultivo de 2010-2011: “Eu estou ainda particularmente atento para que os participantes do Conselho sejam representativos do público que nós desejamos (re)conquistar em relação aos que já são tradicionalmente fidelizados” (FRANCE, 2010).

O teórico Henry Jenkins (2008) descreve a convergência midiática como algo que extrapola o ambiente tecnológico. Segundo ele, as empresas do ramo de comunicação, que se concentravam em uma área, precisam agora diversificar-se para sobreviver, ao passo que a propriedade dos principais atores desse segmento passa a ficar mais concentrada. Conglomerados corporativos cada vez mais criam e distribuem conteúdo em vários canais, e não mais atuam em uma única plataforma. E a audiência, ao mesmo tempo, é crescentemente migratória e “vai a todo lugar em busca do tipo da experiência de entretenimento que deseja” (JENKINS, 2008:2).

Outro aspecto que Jenkins destaca são as possibilidades de interatividade abertas pela internet, que levam à emergência de uma cultura participativa.

Mais do que falar sobre produtores de mídia e consumidores como quem ocupa papéis separados, nós agora os vemos como participantes que interagem com outros de acordo com um conjunto de regras que ninguém de nós compreende completamente. [...] A convergência altera a relação entre tecnologias existentes, indústrias, mercados, gêneros e públicos. A convergência altera a lógica pela qual a indústria midiática opera e pela qual os consumidores processam a notícia e o entretenimento. (JENKINS, 2008:41)

Dados sobre consumo de mídia no Brasil, por exemplo, e indicadores de audiência mostram que as emissoras da rede aberta apresentam uma queda considerável de sua relevância. Não se quer dizer, com isso, que a importância da imagem em nosso tempo esteja menor, ou que os conglomerados midiáticos ainda não disponham de considerável poder sobre a produção do conteúdo distribuído e compartilhado pelas redes. Na realidade, ocorre um processo contraditório. De um lado, verificamos a redução da audiência dos programas tradicionais. O Jornal Nacional, por exemplo, um dos programas mais assistidos da Rede Globo, perdeu 12% de audiência na comparação entre janeiro/agosto de 2011 e janeiro/agosto de 2013.³⁴ Porém, de outro lado, vemos uma explosão da distribuição do conteúdo televisivo, não mais restrito ao aparelho fixo da sala de estar:

A ideia de televisão de fluxo começa a dar lugar a um novo suporte que, conectado à internet, permite navegar por um ambiente em plena convergência. As produtoras de

³⁴ Cf. “Jornais da TV têm queda recorde de Ibope; a culpa é da internet?”, UOL, 17/9/2013. Disponível em: <<http://celebridades.uol.com.br/ooops/ultimas-noticias/2013/09/17/jornais-da-tv-tem-queda-recorde-de-ibope-a-culpa-e-da-internet-opine.htm>>. Acesso em: 15/2/2014.

conteúdos passam a oferecer novos produtos e serviços que podem ser acessados por múltiplas telas e dispositivos. Esse cenário torna a televisão onipresente, pois pode ser acessada em toda parte, onde, como e quando o usuário quiser, enfatizando a ideia de “comunicação ubíqua”. (AMÉRICO, 2014:110)

Além das mudanças de comportamento do público, pode-se acrescentar ainda outro elemento complicador: a crise do jornalismo, um dos tradicionais pilares do projeto da empresa de radiodifusão pública, ao lado da programação infantojuvenil.

Ainda não se desenvolveu um modelo de financiamento eficaz para a sustentação de um jornalismo praticado nas redes, apesar de já haver algumas experiências. Mas encontra-se em curso uma revolução que está transformando o ecossistema de informação e, diante disso, abrem-se possibilidades de construção de alternativas no sentido de se reconstruir o papel de contrapoder do jornalismo. Vivemos em um momento de interregno, em que um modelo antigo mostra o seu esgotamento, mas um novo ainda está em gestação. (OLIVEIRA, 2012:12)

Na introdução do livro *The Future of Journalism*, Bob Franklin, pesquisador e professor da Universidade Cardiff, assim resume o cenário atual do ecossistema midiático:

A evolução das tecnologias de mídia, das estratégias financeiras, dos modelos de negócios, das estruturas organizacionais e regulatórias, a fragmentação das audiências e uma preocupação pública crescente sobre alguns aspectos das práticas e das reportagens dos tabloides, bem como as mudanças políticas, sociológicas e culturais mais amplos, se combinaram para empobrecer o fluxo de receitas existentes disponíveis para financiar o jornalismo. (FRANKLIN:2012)³⁵

Não é necessário avançar muito para perceber que esse novo ambiente *potencialmente* influencia o projeto tradicional da empresa pública de comunicação, uma vez que este se estruturava nos parâmetros do modelo analógico.

Devido a limitações técnicas, quando a empresa de radiodifusão pública foi criada, rádio e televisão funcionavam com estruturas de cima para baixo, nas quais a audiência era

³⁵ “Developments in media technologies, financial strategies, business models, organisational and regulatory structures, the fragmentation of audiences and a growing public concern about some aspects of tabloid practices and reporting, as well as broader political, sociological and cultural changes, have combined to impoverish the flow of existing revenues available to fund journalism.”

passiva e dependente do conteúdo de mídia disponibilizado por um único canal. (NISSEN, 2006 *apud* GŁOWACKI, 2011:13)³⁶

Steenfadt (2011), no prefácio de um estudo intitulado *Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, conclui que as empresas públicas ainda estão organizadas segundo critérios do passado. Porém, como enfrentam uma concorrência crescente das companhias privadas, além de uma insatisfação cada vez maior do público em razão da taxa paga pelo serviço, precisam lidar com uma pressão crescente por parte dos governos em controlar suas ações; o resultado é que sua adaptação ao novo ambiente midiático tem sido prejudicada.

Os pesquisadores Ágnes Gulyás e Ferenc Hammer (2013), em *Public Service Media in the Digital Age: International Perspectives*, também assinalam que as políticas regulatórias na Europa têm procurado limitar as atividades das empresas públicas, relegando-as a uma atuação de complementar, de suprir aquelas necessidades que o mercado privado não dá conta, restringindo a dimensão do “valor público”. “A questão é que com esse regime priva-se a Public Service Media de seu potencial criativo e transformador” (GULYÁS; HAMMER, 2013:viii).³⁷

Esse debate ganhou dimensão continental em uma iniciativa do Conselho da Europa – organização intergovernamental, criada em 1949 para a promoção da democracia e dos direitos humanos. Esse organismo encomendou um estudo para radiografar a situação do segmento no bloco; o documento serviria de base para um debate entre os ministros da Comunicação de seus Estados-membros.³⁸ O relatório produzido afirma que as empresas públicas de comunicação estão sendo hoje confrontadas por certo número de

desafios ligados ao progresso tecnológico e à passagem do ambiente digital, à mudança de comportamento e de desejos do público, às pressões políticas e econômicas da concorrência com as mídias comerciais. (CONSEIL D’EUROPE, 2009:5)³⁹

³⁶ “Due to technical limitations when PSB was first introduced, radio and television functioned as top-down structures, where audiences were passive and dependent on media content that streamed from one single channel.”

³⁷ The issue with such a regime is that it deprives PSM from much of its creative and transformative potential.

³⁸ Atualmente, o Conselho da Europa é composto por 47 Estados-membros, entre fundadores e países que são observadores das instâncias deliberativas.

³⁹ Selon diverses sources – notamment des études, analyses et rapports préparés par des instances publiques spécialisées, des institutions universitaires et des experts indépendants – les médias de service

O diagnóstico aponta que, nesse cenário, os aspectos centrais que devem ser examinados são os que dizem respeito às missões do serviço público e notadamente à sua eventual adaptação ao novo ambiente. O documento cita que um elemento importante para se considerar é a participação democrática dos cidadãos. A avaliação é de que há um movimento estratégico em direção ao público, que se manifesta no desenvolvimento crescente de serviços interativos – mas trata-se de algo bastante restrito.

Não se trata ainda de uma implicação direta do público no processo de tomada de decisão, mas pode ser um primeiro passo em direção a uma reconceitualização da noção de governança das empresas de comunicação pública. Uma abertura das estruturas de gestão e de supervisão *vis-à-vis* da audiência, sensibilizada para receber um produto de qualidade como retorno ao dinheiro público investido, parece uma pista interessante nesse contexto.⁴⁰

Depois de dois anos de debates, em 15 de fevereiro de 2012, os ministros de Comunicação dos países do Conselho da Europa divulgaram uma declaração em que reconhecem o papel “essencial” que as mídias de serviço público desempenham numa sociedade democrática, na qual os cidadãos devem “poder compreender os processos de decisão que lhes concernem, contribuir e participar deles”. A resolução defende a necessidade de se garantir os meios – financeiros e institucionais – que sustentem a independência editorial das empresas de comunicação pública, bem como considera que o caminho dessas iniciativas é ampliar sua atuação no meio digital. Porém, no documento assinado pelos ministros de Comunicação, a perspectiva de uma participação atuante dos cidadãos na governança das empresas de comunicação pública recebeu menções bem mais genéricas – e brandas – do que no documento que embasou as discussões.

Para cumprir seu papel, a governança não deve ser limitada, no sentido restrito do conceito, aos procedimentos de nomeação e composição dos conselhos de administração dos meios de comunicação de serviço público. A definição de governança deve ser expandida para incluir:

public (MSP) sont confrontés aujourd’hui à un certain nombre de défis liés aux progrès technologiques et au passage à l’environnement numérique, aux changements de comportement/ des besoins du public, aux pressions politiques/économiques, à la concurrence avec les médias commerciaux etc.

⁴⁰ *Une ouverture des structures de management et de supervision vis-à-vis de l’audience, sensée recevoir un produit de qualité en retour de l’argent public investi, semble une piste intéressante dans ce contexte.*

- O quadro jurídico pelo qual o Estado garante o equilíbrio entre a independência dos meios de comunicação social de serviço público e sua obrigação de prestar contas;
- Os regulamentos e as práticas nas quais as mídias de serviço público garantem que seus processos e sua cultura são os mais adequados para a realização de sua missão (...);
- Um diálogo ativo e construtivo com uma ampla gama de partes interessadas, incluindo novos níveis de interação, envolvimento e participação.

Trata-se de uma perspectiva distinta, de certo modo, da apresentada por pesquisadores como Olaf Steenfadt: “o fortalecimento da participação da sociedade civil na governança da mídia pública é o objetivo principal para um bem-sucedido século XXI da mídia no mundo” (STEENFADT, 2011:9).⁴¹ O pesquisador Karol Jakubowicz também entende que apenas a mobilização da sociedade civil pode produzir um ambiente favorável a um novo modelo:

Os principais caminhos para explorar são como introduzir o conteúdo gerado pelo usuário nos programas oferecidos pela empresa de mídia pública – naturalmente sem comprometer a sua qualidade – e como transformar o público em uma “comunidade de usuários” e uma “rede social de parceiros” em diálogo constante com a organização da empresa. Os efeitos são *accountability* e a participação do público em determinar a direção em que a organização deve ir.⁴² (JAKUBOWICZ, 2008:44 *apud* GULYÁS; HAMMER, 2013:viii)

Essa questão apresenta-se de maneira dicotômica, pois se, por um lado, a independência e a autonomia editorial devem ser um componente essencial do projeto de comunicação pública, por outro, a *accountability* assim como a participação social são fundamentais para sua legitimação na sociedade, principalmente em novos contextos. O fato é que não há ponto de retorno, e os projetos já estão em reformulação. No artigo “Public Service Media in Europe: Future or Funeral?”, Michał Głowacki (2011) procura elencar algumas características dessa nova empresa de comunicação pública adaptada ao mundo conectado, propondo inclusive novas terminologias.

⁴¹ “The enhanced participation of civic society in public media governance a prime objective for a successful twenty-first century media world.”

⁴² “The main avenues to explore are how to introduce user-generated content into the PSM programme offer – naturally without compromising its quality – and how to turn the audience into a “community of users” and a “social network of partners” in constant dialogue with the PSM organisation. The purposes are accountability and public participation in determining the direction in which the organisation should go.”

Como resultado da extensão das operações da *Public Service Broadcasting* com as novas plataformas midiáticas e serviços online, o conceito tradicional foi substituído pelo de *Public Service Media* e, mais recentemente, pelo de *Public Service Communication* (PSC). (GŁOWACKI, 2011:20) ⁴³

Głowacki avalia que o debate sobre o papel da empresa pública de comunicação no século XXI deve passar, necessariamente, pela redefinição do relacionamento entre essas iniciativas e a sociedade. A independência editorial e a sustentabilidade financeira são pontos de partida, mas o desafio que se coloca é obter uma mudança mais ampla que abarque adaptações no quadro jurídico e institucional a fim de alterar as relações com os tomadores de decisão, os outros concorrentes do mercado midiático e, em especial, com a sociedade civil. O objetivo é que a empresa de comunicação pública tenha a liberdade de ser “ágil, inovadora e *accountable*” (GŁOWACKI, 2011:21).

Assim, entre as muitas tarefas que se colocam para a gestão da empresa de comunicação pública hoje, estão a manutenção da qualidade do envolvimento do público, o engajamento no processo de governança e a possibilidade de chegar aos cidadãos onde for possível. Espera-se que os tomadores de decisão deliberem e apoiem todos aqueles desenvolvimentos que gerem mais formas flexíveis de regulação que possam influenciar o público. (GŁOWACKI, 2011:21)

Uma possibilidade de se apresentar os desafios das empresas públicas de comunicação em tempos contemporâneos é a que expomos abaixo. Elaborado a partir de quadros presentes no próprio texto de Głowacki (2011), esse esquema apresenta de maneira sintética os principais argumentos do autor sobre as mudanças que se fazem necessárias no entendimento da empresa pública de comunicação em tempos atuais.

⁴³ “As a result of the extension of public service broadcasting (PSB) operations into new multimedia platforms and online services, the traditional PSB concept was replaced by that of public service media and, more recently, by that of public service communication.”

Tabela 1.2 – Modelos de empresas de comunicação pública

	<i>Public Service Broadcasting</i>	<i>Public Service Media</i>	<i>Public Service Communication</i>
<i>Sistema</i>	Transmissão analógica Monopólio	Transmissão analógica Concorrência comercial	Transmissão digital Atuação em plataformas múltiplas
<i>Objetivo</i>	Democracia	Sobrevivência, lucro	Inovação, inclusão, independência, abertura, responsividade
<i>Significado</i>	Produção de programas Seleção de material	Seleção de material Programação mista	Desenvolvimento do jornalismo cidadão e conteúdo provido por não profissionais
<i>Lógica</i>	Relevância política	Comercial	Mais participação do público
<i>Público</i>	Cidadão	Consumidores	Engajados, participantes
<i>Foco em</i>	Tomada de decisão Estrutura de poder	Processos de tomada de decisão Conflitos de novas dimensões	Governança com múltiplos envolvidos (<i>Multistakeholder governance</i>), transparência, controle constante, <i>accountability</i>
<i>Perspectiva</i>	Nacional, sistêmica	Individual e global	Individual, personalizada, seletiva e interativa

Fonte: Adaptado de GLOWACKI (2011:14 e 16).

Partilhamos, assim, da perspectiva assumida por Głowacki, Steenfadt e Jakubowicz de que a participação ativa da sociedade nas empresas públicas é um

elemento central para a adaptação desses projetos ao contexto contemporâneo. Evidentemente, a realidade latino-americana e, mais especificamente brasileira, distingue-se do contexto europeu. Porém, os processos globalizadores aproximam cada vez mais as narrativas sociais e colocam desafios conjuntos para as empresas públicas de comunicação.

Hoje, tanto o modelo da mídia pública a serviço dos governantes de ocasião, quanto o da empresa-clone de *players* privados estão em xeque – um movimento que se insere na própria crise dos sistemas políticos no século XXI e do papel do Estado na sociedade. E não raro a participação plena do cidadão na gestão dos negócios públicos é vista como a tábua de salvação, embora o conteúdo do que venha a ser essa ação participativa pouco seja esclarecido. Neste trabalho, nós nos apoiamos em autores que não a entendem como elemento acessório ou complementar, aspecto que procuramos esclarecer no capítulo 2.

II. De que participação falamos

Razão dos efeitos – É preciso ter um pensamento
oculto e tudo julgar por ele,
falando no entanto como o povo.
(PASCAL, 1994:61)

Mobilizada por diversos discursos contemporâneos, a participação constitui-se em um campo de estudo amplo, cuja definição é proposta em variados referenciais teóricos. Para o marketing empresarial, por exemplo, o ato participativo é entendido como um caminho para estreitar relacionamento com o consumidor e para o fortalecimento da marca. Partidos políticos de diversas matizes ideológicas, por sua vez, veem na participação uma maneira de renovar o vínculo com sua base eleitoral.

As possibilidades abertas pelas novas tecnologias digitais intensificaram o interesse pelo tema, que já fora discutido com intensidade significativa no meio acadêmico durante as décadas de 1960 e 1970. A participação também ganhou relevância em um cenário de crise dos sistemas de representação política, o que tem levado movimentos sociais contemporâneos⁴⁴ a formularem propostas de uma cidadania mais ativa, com grande apelo nas camadas mais jovens da população.

Um dos principais estudiosos da sociedade informatizada, o teórico cultural Henry Jenkins (2008), cunhou os termos “cultura de convergência” e “cultura participativa” para descrever o cenário atual. Essa interpretação abarca tanto questões tecnológicas, como antropológicas. O conceito de convergência se refere ao processo

⁴⁴ Alguns exemplos seriam os indignados, na Espanha, ou o Occupy Wall Street, nos Estados Unidos.

em que as grandes companhias do segmento da mídia, que se concentravam tradicionalmente em apenas um ramo de atividade (televisão ou jornal impresso, por exemplo), precisam se diversificar para sobreviver – ao mesmo tempo, a propriedade dessas empresas passa a ficar ainda mais concentrada. Conglomerados corporativos, cada vez mais, criam e distribuem conteúdo em vários canais, e não mais atuam em uma única plataforma.

Nesse processo, a audiência também é crescentemente fluida e migratória. Para Jenkins (2008:3), convergência refere-se à transformação vivenciada por uma informação que, antes era transmitida por um meio específico, e agora se torna

conteúdo que flui através de múltiplos canais de mídia, que aumenta a interdependência dos sistemas de comunicação, que pode ser acessado de várias maneiras, e que envolve relações cada vez mais complexas entre a mídia corporativa orientada de cima para baixo [*top-down*] e a cultura participativa orientada de baixo para cima [*bottom up*].⁴⁵

Essa mudança de paradigma na distribuição de informação abre novas possibilidades por conta do potencial de interatividade do novo meio técnico, contribuindo para a fomentação de uma “cultura participativa”.

Mais do que falar sobre produtores de mídia e consumidores como quem ocupa papéis separados, nós agora os vemos como participantes que interagem com outros de acordo com um conjunto de regras que ninguém de nós compreende completamente. (JENKINS, 2008:3)

Jenkins entende que a convergência abarca também uma mudança cultural, de modo que as transformações também ocorrem no comportamento dos indivíduos e na sua relação com o outro. Trata-se de uma nova ordem ambivalente, que comporta ao mesmo tempo a fantasia da “democracia virtual” – tema cujo debate exaustivo ainda se mostra distante de estar esgotado⁴⁶ – e as potencialidades abertas pelo novo padrão tecnológico.

⁴⁵ “*Medium-specific content toward content that flows across multiple media channels, toward the increased interdependence of communications systems, toward multiple ways of accessing media content, and toward ever more complex relations between top-down corporate media and bottom up participatory culture.*”

⁴⁶ Em “Democracia digital: que democracia”, Wilson Gomes (2010) mostra como, embora de grande apelo intuitivo, a ideia de uma democracia digital é conceitualmente exigente e, na prática, bastante difícil de manusear num nível reflexivo relevante. Esse artigo aborda a questão de maneira teórica e não entra no mérito da discussão, por exemplo, das implicações para qualquer discussão democrática do gigantesco volume de informação que empresas como Facebook e Google possuem em seus bancos de dados.

Carpentier (2011) adverte que essa “cultura participativa” é acionada de modo “minimalista” pela maior parte das empresas do campo midiático. Ou seja, mesmo diante da propensão do público de participar, as possibilidades de realização desse ímpeto costumam ser restringidas.

não devemos perder de vista o impacto dessas indústrias de mídia no processo participativo – no qual a participação estrutural no processo de tomada de decisão, por exemplo, é excluída.⁴⁷

O objetivo deste capítulo é expor a perspectiva assumida de participação, explicitando o referencial que adotamos para estudar o Conselho Curador da EBC. Na primeira parte, discutimos as principais vertentes teóricas do debate sobre participação e democracia, apoiando-nos nas sínteses realizadas sobretudo por Marcos Nobre (2004) e Nico Carpentier (2011; 2012). Relacionamos a seguir essa reflexão, na segunda parte, com uma recuperação bibliográfica sobre as experiências brasileiras de instituições participativas. Por fim, na terceira parte, apresentamos uma leitura do conceito de *comunicação pública* que se coloca em sintonia com tais expectativas democráticas ampliadas.

Entendemos que o modelo institucional que prevê a participação da sociedade na EBC está contextualizado em um movimento mais amplo de uma série de inovações democráticas introduzidas nos aparatos estatais brasileiros, bem como se relaciona com as novas dinâmicas de uma sociedade conectada.

1. Democracia e participação: o vínculo necessário

A reflexão teórica sobre a participação possui longa história no pensamento político e as tentativas de caracterizá-la se sucedem ao longo do tempo. Carpentier (2011:xi), em *Media and Participation: A Side of Ideological-Democratic Struggle*, afirma que não se trata de um conceito teórico ou empírico fácil, pois seu papel ideológico no campo

As revelações de Edward Snowden sobre as violações de privacidade realizadas pela Agência de Segurança Nacional (NSA) são exemplos dos riscos a que estamos submetidos numa sociedade conectada.

⁴⁷ “We should not lose sight of the impact of these media industries on the participatory process, where structural participation in the decision-making process of the involved companies, for instance, is excluded.”

político-democrático lhe imputa um significado flutuante, que tende a complicar a questão.

Nos estudos de comunicação e mídia, como também em muitas outras áreas e disciplinas, a participação ainda é usada para significar tudo e nada, permanece estruturalmente subteorizada e sua natureza intrinsecamente política – como parte de uma luta democrático-ideológica sobre a natureza democrática da democracia – segue não reconhecida.⁴⁸ (CARPENTIER, 2012:165)

No *Dicionário de política pública*, Marco Aurélio Nogueira assinala que participação é um termo de definição imprecisa:

O conceito de participação consolidou-se e expandiu-se associado a um forte componente normativo ideológico e a uma grande elasticidade em termos de significação. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalizada ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica –, o tema se repõe constantemente. (NOGUEIRA, 2015:644-5)

Ambos os autores ressaltam que uma das chaves interpretativas desse conceito é seu vínculo com a teoria democrática, que tradicionalmente o define de maneira antagônica à representação. Essa polarização sustenta outra dicotomia, entre democracia direta e democracia representativa, que atribuem distintos papéis à participação – radicalizada e ampliada ou restrita e passiva, respectivamente.

Marco Aurélio Nogueira (2015:644) explica que os esforços teóricos mais recentes sobre o tema estão relacionados à ruptura com certa tradição da teoria democrática que entendia ser necessário conter a energia participativa dos cidadãos.

Abriu-se uma fase de questionamento da ideia schumpeteriana de democracia – um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas (SCHUMPETER, 1988) –, bem como das postulações típicas das teorias elitistas (...) de que o melhor modelo de democracia seria aquele em que a maioria dos cidadãos poderia obter o máximo de decisões favoráveis com um mínimo de investimento em termos de participação. (NOGUEIRA, 2015:644)

Embora essas ideias restritivas da participação na condução dos negócios públicos estejam em questionamento, de certa maneira elas moldaram o perfil de muitas

⁴⁸ “*In communication and media studies, but also in many other fields and disciplines, participation is still used to mean everything and nothing, remains structurally undertheorized and its intrinsically political nature – as part of a democratic-ideological struggle on the democratic nature of democracy – remains unacknowledged.*”

de nossas instituições públicas. Para essa perspectiva teórica, a constante intervenção dos cidadãos teria um potencial desestabilizador para o convívio social e seria incompatível com a complexidade dos problemas que envolvem nossas sociedades. Poderia inclusive comprometer a estabilidade necessária para o funcionamento das instituições. A participação política deveria, nesse entendimento, reduzir-se à escolha dos candidatos nos pleitos eleitorais.

Uma das consequências desse modelo restritivo tem sido a prevalência das questões técnicas (e econômicas) em detrimento das considerações políticas no debate público. O governo tecnocrático, esterilizado das tensões existentes na sociedade, guiado por uma razão supostamente neutra e administrativa, seria a materialização desse regime democrático. É o processo que alguns autores como Francisco de Oliveira (2008) caracterizam como esvaziamento da política.

A novidade não é a transformação da empresa em ator/sujeito da política: a novidade é a anulação da política, não apenas pela transferência da teoria econômica para a teoria política, mas pela anulação dos sujeitos não econômicos, ou, melhor dizendo, dos sujeitos não proprietários que foram centrais na política. (OLIVEIRA, 2007:288)

Jacques Rancière considera que os regimes políticos do Ocidente se definem sobretudo por uma característica: “a apropriação da coisa pública por uma sólida aliança entre oligarquia estatal e econômica” (RANCIÈRE, 2014:93). Em *O ódio à democracia*, o filósofo francês investiga as fundamentações de certo discurso contemporâneo, inspirado nas teorias restritivas de democracia, que atribui parte dos problemas sociais à expansão exagerada da participação política.

Rancière afirma que uma das raízes desse pensamento pode ser encontrada em um diagnóstico apresentado na Conferência Trilateral, um *think tank* criado em 1973 por homens de Estado, especialistas e homens de negócios dos Estados Unidos, da Europa ocidental e do Japão. Esse grupo elaborou um relatório sobre a crise dos sistemas políticos de então e apontava o “excesso democrático” como causa do aumento irresistível de demandas que pressiona governos e do declínio da autoridade, além de tornar indivíduos e grupos rebeldes à disciplina e aos sacrifícios exigidos pelo bem comum (RANCIÈRE, 2014:15). O remédio adotado para essa contestação seria orientar as “energias febris que se ativam na cena política” para a busca da prosperidade material, da felicidade privada e dos laços de sociedade. Em outras palavras, mais consumo individualizado, menos debate na esfera pública.

O problema, no entanto, dessa solução é que ela portou uma consequência imprevista: aumentavam as aspirações e as demandas dos indivíduos atomizados, que se tornavam indiferentes ao bem público e minavam a autoridade de governos intimados a responder a essa espiral de demandas. A saída mais eficiente para essa crise de democracia, no entender dos pensadores que seguem tal tradição, segundo Rancière (2014:16), seria então a do “bom governo”, aquele que teria o mérito de controlar os efeitos nocivos do excesso de democracia.

O enfrentamento da vitalidade democrática assumia assim a forma de um *double blind* [duplo vínculo] simples de resumir: ou a vida democrática significava uma ampla participação popular na discussão dos negócios públicos, e isso era ruim, ou significava uma forma de vida social que direcionava as energias para as satisfações individuais, e isso também era ruim. A boa democracia deveria ser então uma forma de governo e de vida social capaz de controlar o duplo excesso de atividade coletiva ou de retração individual inerente à vida democrática. (RANCIÈRE, 2014:17)

Nesse movimento teórico que, segundo o filósofo francês, inspira parte expressiva das instituições dos regimes políticos do Ocidente, a democracia tem um sentido bastante distinto do seu significado original: representa um mal a ser administrado para que não contamine a sociedade com seu potencial desestabilizador. O autor, no entanto, faz questão de evitar um mal-entendido comum e explica que essa constatação não significa dizer que vivemos em sistemas ditatoriais ou os cidadãos estão submetidos à lei de exceção do governo biopolítico.⁴⁹ Em vez disso, Rancière (2014:94) diz que “vivemos em Estados de direito oligárquicos”, uma forma mista nomeada “democracia representativa”, fundamentada inicialmente no privilégio das elites “naturais” e desviada aos poucos de sua função pelas lutas democráticas (RANCIÈRE, 2014:71).

Ampliar as fronteiras democráticas, assim, significaria fazer avançar o domínio do público sobre o âmbito do privado; em outras palavras, reduzir o poder da oligarquia estatal e econômica, contrapondo-a ao fortalecimento da participação do cidadão no debate sobre as questões públicas. Não se trata de defender a presença cada vez mais intensa do Estado na sociedade, mas sim de expandir a esfera pública em um movimento que se contraponha à tendência constante de apropriação dos negócios comuns pelo interesse particular.

⁴⁹ Cf. Agamben (2004).

A prática espontânea de todo governo tende a estreitar essa esfera pública, a transformá-la em assunto privado seu e, para isso, a repelir para a vida privada as intervenções e os lugares de intervenção dos atores não estatais. Assim, a democracia, longe de ser a forma de vida dos indivíduos empenhados em sua felicidade privada, é o processo de luta contra essa privatização [...]. Ampliar a esfera pública não significa exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. (RANCIÈRE, 2014:72)

Não à toa é comum que governantes que procuram ampliar o escopo das possibilidades de democracias representativas – propondo modalidades de participação direta – sejam caracterizados como “populistas” e “demagógicos”. Para Rancière, nada mais contraditório, uma vez que estar submetido ao acaso da vontade popular é o princípio irrevogável de uma democracia:

Populismo é o nome cômodo com que se dissimula a contradição entre legitimidade popular e científica, a dificuldade do governo da ciência para aceitar as manifestações da democracia e mesmo a forma mista do sistema representativo. Esse nome mascara e ao mesmo tempo revela a grande aspiração da oligarquia: governar sem povo, isto é, sem divisão do povo; governar sem política. (RANCIÈRE, 2014:101-2)⁵⁰

Haveria dois polos no debate da teoria democrática contemporânea no que diz respeito à participação. De um lado, autores como Raymond Aron (1965) e Daniel Bell (1976) inspiraram uma perspectiva que defende a contenção da participação política em nome da estabilidade e do bom gerenciamento das questões públicas. De outro, pensadores como o próprio Rancière, Carole Pateman (1970) e Jürgen Habermas (1997), por exemplo, prescrevem modelos democráticos radicalmente participativos ou deliberativos. Esse leque de abordagens possíveis foi classificado da seguinte maneira pelo pesquisador belga Nico Carpentier (2011:5-6):

- (i) Todos devem participar;
- (ii) Todos devem ser envolvidos em tomadas de decisão cruciais;
- (iii) Governantes devem prestar contas para os governados;
- (iv) Governantes devem prestar contas para representantes dos governados;
- (v) Governantes devem ser escolhidos pelos governados;
- (vi) Governantes devem ser escolhidos pelos representantes dos governados;
- (vii) Governantes devem atuar no interesse dos governados.⁵¹

⁵⁰ A esse respeito, cf. a síntese feita por Ernesto Laclau (2013 [2005]) em *A razão populista*.

⁵¹ “(i) *all should govern*; (ii) *all should be involved in crucial decision-making*; (iii) *rulers should be accountable to the ruled*; (iv) *rulers should be accountable to the representatives of the ruled*; (v) *rulers should be chosen by the ruled*; (vi) *rulers should be chosen by the representatives of the ruled* and (vii) *rulers should act in the interest of the ruled*.”

Para Carpentier, a participação pode ser compreendida em cada um desses modelos em uma perspectiva que vai de um papel minimalista a um maximalista. Os extremos seriam definidos da seguinte maneira: na versão mais restritiva, há privilégio da representação; na mais abrangente, a participação desempenha um papel essencial e permanente.

Quando a política é definida, segundo Schumpeter, de fato, como privilégio de uma competição específica de elites, então se reduz o papel político da cidadania à participação no processo eleitoral, o equilíbrio pende em direção à representação e à delegação de poder. Nesse modelo minimalista, a tomada de decisão social permanece centralizada [...]. Em contrates, em outros modelos democráticos, [...] a participação desempenha um papel mais substancial e contínuo e não permanece restrita à mera eleição de representantes. Esses modelos com tomadas de decisão social mais descentralizados e um forte papel da participação (em relação à representação) são considerados formas maximalistas de participação. (CARPENTIER, 2012:165)⁵²

Carpentier (2011:10) propõe a figura abaixo para exemplificar sua concepção:

Figura 2.1 – O espectro da participação

Source: Adapted from Carpentier and Cammaerts (2006).

⁵² “When the political is defined, following Schumpeter (1976), for instance, as the privilege of specific competing elites, thus reducing the political role of the citizenry to participation in the election process, the balance shifts towards representation and the delegation of power. In this minimalist model, the societal decision-making remains centralized and participation remains limited (in space and time). In contrast, in other democratic models (e.g., participatory or radical democracy – see below), participation plays a more substantial and continuous role and does not remain restricted to the ‘mere’ election of representatives. These democratic models with more decentralized societal decision-making and a stronger role of participation (in relation to representation) are considered to be maximalist forms of democratic participation.”

Neste trabalho, compreendemos a participação a partir das teorias democráticas consideradas maximalistas por Nico Carpentier (2011), oscilando entre os dois eixos horizontais: da orientação em que se busca o consenso àquela que procura a exposição do conflito. A perspectiva aqui assumida considera que o processo democrático consiste em um “perpétuo pôr em jogo, invenção de formas de subjetivação e de casos de verificação, que contrariam a perpétua privatização da vida pública” (RANCIÈRE, 2014:54).

Outro aspecto a se destacar da abordagem maximalista é o caráter substantivo transformador da democracia. Na Antiguidade, essa palavra literalmente remetia ao “governo do povo”. Em que pese todas as limitações originárias da experiência ateniense – como a exclusão de mulheres e escravos da Ágora, por exemplo –, o sentido primeiro do projeto democrático remetia ao interesse dos grupos menos desfavorecidos. Estabilidade⁵³ ou manutenção da ordem política não estavam no cerne das preocupações. Como explica Miguel (2013:96), “apenas no século XX, o sentido da democracia foi asseptizado, e sua vinculação com a promoção dos interesses dos grupos desfavorecidos foi apagada”. Tal qual o cientista político brasileiro, entendemos que

É necessário recuperar esse sentido, que faz da democracia uma forma de governo com conteúdo, não um campo neutro. A partir daí, é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas como um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes numa determinada sociedade. (MIGUEL, 2013:96)

Um ponto de partida fundamental para essa abordagem é que participar envolve disputa de poder. “Não há, porém, participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores, quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios” (NOGUEIRA, 2015:644). Maria da Glória Gohn compartilha essa definição de participação que lhe nega neutralidade e lhe atribui um conteúdo intrínseco. “A participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização” (GOHN, 2011:16).

Carpentier afirma que existe uma tendência a isolar o conceito de participação e ignorar as condições a respeito da possibilidade de sua relevância, apreciação e significado.

⁵³ Não à toa, entre os gregos, o sorteio era uma das práticas consideradas mais democráticas para selecionar os gestores dos negócios comuns. Ele consistia num “remédio para um mal bem mais sério e ao mesmo tempo bem mais provável do que o governo dos incompetentes: o governo de certa competência, o dos homens capazes de tomar o poder pela intriga” (RANCIÈRE, 2014:58).

Quase sempre (implicitamente) assume-se que a participação é benéfica. Se ela é possível, todos os envolvidos vão apreciá-la e podem apenas ganhar com isso. Essa premissa (em parte) é problemática porque descontextualiza as práticas participativas e as desconecta de uma muito necessária articulação com os valores democráticos como igualdade, empoderamento, justiça e paz. Essa descontextualização leva também à crença de que a apreciação social e o impacto das práticas participativas não são impactadas pelos contextos político-ideológicos, comunicativo-culturais e comunicativo-estruturais. (CARPENTIER, 2011:15)

Em um texto que se propõe a fazer a introdução do debate sobre participação e deliberação na teoria democrática, Marcos Nobre (2004) considera que o fortalecimento da presença ativa do cidadão na organização política é um desdobramento direto da conquista sucessiva dos direitos civis.

Pelo menos dois séculos de luta social foram necessários para que instituições da cidadania moderna acolhessem mecanismos de compensação das desigualdades materiais, consubstanciados nos direitos sociais. Desse modo, vê-se que o motor desse processo, que leva do estabelecimento de um conjunto de direitos a outro, é a necessidade de atacar as desigualdades materiais que impedem a efetivação dos direitos formais garantidos aos cidadãos. (NOBRE, 2004:26)

Acompanhando a análise de Jürgen Habermas sobre a crise do Estado de Bem-Estar, Nobre avalia que três elementos fundamentais levaram à derrocada do arranjo institucional que prosperou por algum tempo no século XX como referência para as democracias ocidentais: a crise do financiamento do Estado; a perda de centralidade do trabalho como categoria sociológica central; e a emergência dos então chamados novos movimentos sociais. As novas modalidades de manifestação popular, com suas múltiplas identidades, questionaram a pretensa neutralidade técnica da burocracia estatal (a mesma que, em vez de reconhecer um cidadão ativo, entendia o indivíduo como um cliente passivo, em um viés paternalista) e abriram novos espaços dialógicos no próprio aparelho estatal. “A conquista de novos espaços de participação e deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a ‘tradução’ das reivindicações em formas concretas de institucionalização” (NOBRE, 2004:29).

Esse processo histórico aponta para o surgimento de um novo modelo de cidadania, de contorno ainda indefinido, em que a promoção da igualdade é concomitante à promoção de um cidadão que não é um resignado cliente do Estado, mas

que questiona a lógica dos seus próprios instrumentos burocráticos e encontra novas formas de incidência nas decisões e de promoção da igualdade. Trata-se de uma participação que aspira a composição de articulações hegemônicas que, no entender de Ernesto Laclau (2011:137), se caracterizam por serem construções contingentes, precárias e pragmáticas.

Entendemos, assim, a participação política dos cidadãos numa perspectiva democrática ampliada e que lhe atribui conteúdo substantivo: trata-se de um movimento em direção ao empoderamento dos desfavorecidos e que visa a ampliação dos direitos. Carpentier (2011) apresenta três variações de teorias democráticas maximalistas em seu *Media and Participation: A Side of Ideological-Democratic Struggle*: democracia participativa, deliberativa e agonística. A seguir, relacionamos suas características principais.

Teoria participativa

O modelo descrito pela teoria participativa foi formulado nos anos 1960 e 1970 em meio às variadas manifestações sociais relacionadas aos direitos civis. Seus principais expoentes foram Carole Pateman (1970), Nicos Poulantzas (1973) e Crawford Brough Macpherson (1973). Conhecida como “nova esquerda”, essa corrente teórica toma como ponto de partida a intuição original de Karl Marx de que o sistema capitalista perpetua desigualdades produzidas anteriormente, com destaque para aquela que divide a sociedade entre detentores dos meios de produção e aqueles destituídos das possibilidades de reprodução a não ser que vendam sua força de trabalho.

Os participacionistas propõem um modelo de democracia que extrapola os limites da própria organização capitalista da produção, ampliando-se para os domínios social, econômico e político. Na realidade, Pateman (1970) e Macpherson (1980) entendem que a possibilidade de uma participação democrática genuína nas sociedades ocidentais varia inversamente ao desejo de estabilidade dos sistemas políticos. Segundo Carpentier (2011:21), esse dilema leva ambos os autores a expandir sua proposição de participação para áreas que não se limitam ao regime político – “áreas alternativas” – com o intuito de fomentar uma cultura de participação. Esse movimento contribuiria para a construção de uma cidadania ativa que, no decorrer de seu fortalecimento, aspiraria intervir em outras escalas, uma vez que “para uma política democrática existir é necessário que uma sociedade participativa exista, ou seja, uma sociedade onde todos

os sistemas políticos tenham sido democratizados”⁵⁴ (PATEMAN, 1970:43). Uma das “áreas alternativas primordiais” de Pateman seria a indústria, local em que a maior parte dos trabalhadores dispõem a maior parte de seu tempo de vida: “as questões do local de trabalho propiciam tamanho ensino na administração dos negócios coletivos que é difícil fazer algum paralelo”⁵⁵ (PATEMAN, 1970:43).

Segundo Nobre, a perspectiva da teoria da participação, que possui também inspiração em Jean-Jacques Rousseau, encontra limites ao não aceitar qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, além de manifestar desconfiança em relação a todas as outras teorias democráticas fundadas na “agregação de vontades” e na competição entre líderes políticos. Uma tentativa de responder a essa limitação foi dada por Macpherson (1977), que investiga como princípios da democracia participativa poderiam se reconciliar com sistemas partidários competitivos. O autor canadense propõe que os partidos funcionassem de maneira genuinamente participativa, com estruturas similares a um congresso ou um parlamento. Nessa abordagem, a participação em uma escala menor seria combinada à democracia representativa na escala ampliada.

Carpentier (2011:23) considera que um aporte da teoria participativa é sua ênfase para âmbitos reduzidos de aplicação, o que permitiu a Pateman avançar além das questões referentes à política institucionalizada, incorporando reflexões sobre a tomada de decisão e a natureza própria da participação, com ênfase em influência e poder. A autora diferencia duas possibilidades de participação: a parcial e a plena – a primeira corresponderia a “um processo em que duas ou mais partes influenciam outra na tomada de decisões, mas o poder final caberia a apenas uma parte”⁵⁶ (PATEMAN, 1970:70); já participação plena ocorreria quando “um processo em que cada integrante individual do corpo de tomada de decisão tem poder equivalente para determinar os resultados das decisões”⁵⁷ (PATEMAN, 1970:71).

⁵⁴ “For a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratized.”

⁵⁵ “Most individuals spend a great deal of their lifetime at work and the business of the workplace provides an education in the management of collective affairs that is difficult to parallel elsewhere.”

⁵⁶ “A process in which two or more parties influence each other in the making of decisions but the final power to decide rests with one party only.”

⁵⁷ “A process where each individual member of a decision-making body has equal power to determine the outcome of decisions.”

Apesar de reconhecer os avanços da teoria participativa, Luis Felipe Miguel relata que estudos empíricos realizados nos anos 1980 e 1990 impuseram ressalvas à tese de que apenas a participação social seria suficiente para reduzir desigualdades.

A corrente participacionista fazia uma aposta, talvez excessiva, na disposição das pessoas para o envolvimento político, julgando que a apatia presente seria efeito apenas da ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural. Estudos sobre processos de tomada de decisão em nível local revelaram certas disfuncionalidades, bem como a permanência de desigualdades, que a teoria em geral ignorava. O entusiasmo com experiências de autogestão, em especial com as que ocorriam na Iugoslávia, recuou à medida que se obtiveram dados mais acurados sobre seu real funcionamento. (MIGUEL, 2013:65)

Teoria deliberativa

O modelo deliberativo, por sua vez, caracteriza-se por constituir uma teoria explicitamente normativa da democracia cujos pilares estão fundados na obtenção da legitimidade dos processos democráticos que, por sua vez, se sustentam em procedimentos racionais e supostamente neutros de deliberação. Nobre atribui a Joshua Cohen a primeira formulação explícita do cerne dessa corrente.

A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa deve institucionalizar esse ideal. (COHEN apud NOBRE, 2004:34)

Além de Cohen, Bernard Manin, Jürgen Habermas, Seyla Benhabib e John Dryzek seriam alguns dos expoentes da abordagem deliberacionista. O entendimento definidor dessa teoria assenta-se em procedimentos ideais que legitimam uma deliberação. Seriam basicamente três pressupostos de igualdade e simetria que todos envolvidos em uma deliberação deveriam cumprir: 1-) todos os afetados diretamente por uma ação qualquer devem ter as mesmas oportunidades de intervenção, podendo também iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2-) todos têm o direito de questionar os temas fixados no diálogo; 3-) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

Miguel (2013:66) considera que a teoria deliberativa apresenta avanços para a teoria democrática em pelo menos três aspectos. Em primeiro lugar, enfatiza a igualdade na participação; em segundo lugar, propõe a superação do entendimento de que a democracia é um simples método de agregação de preferências individuais previamente dadas. É a partir de interações na esfera pública que as preferências são reconstruídas e estabelecidas. O terceiro aspecto é a *autonomia*, ou seja, a produção de normas pelos próprios impactados pelas decisões.

A abordagem deliberativa também teria suas limitações, ainda de acordo com Miguel. A tradicional ressalva de que a esfera pública dos séculos XVII e XVIII, estilizada por Habermas (2013[1969]), ignora as realidades sociais de trabalhadores e mulheres – ausência reconhecida pelo próprio filósofo alemão, mas também considerada apenas em seus aspectos contingentes⁵⁸ – não é um dado menor. Na proposição da democracia deliberativa, não se coloca a eliminação de focos centrais de tensão social, como a desigual distribuição da riqueza entre proprietários e não proprietários ou a submissão da mulher na organização da vida doméstica.

[...] os deliberacionistas têm dificuldade de manejar categorias essenciais para o entendimento da política como conflito, interesse, dominação e poder, o que limitou o alcance de sua mirada crítica e permitiu uma crescente acomodação à ordem vigente. [...] A igualdade substantiva não é importante, uma vez que todos podem discutir como se fossem iguais, isto é, a produção de direitos formais de cidadania surge como condição suficiente para a efetivação do debate público ideal. As condições de acesso à esfera pública não são tematizadas, o que permite deixar de lado, como secundária, a exclusão dos trabalhadores e das mulheres (MIGUEL, 2013:61, 69)

No modelo teórico de Habermas, não há espaço para que ocorra a exclusão, pois devem ser observadas três precondições básicas: (1) toda contribuição pertinente ao debate pode ser apresentada; (2) apenas a argumentação racional é levada em conta; (3) os participantes procuram atingir o consenso. A crítica mais frequente à teoria deliberativa reside, assim, em seu excessivo apelo abstracionista, na impossibilidade

⁵⁸ No novo prefácio escrito três décadas após a publicação de *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas reconhece que sua conceituação da esfera pública concentrou-se exclusivamente na classe burguesa dos séculos XVI e XVII, ignorando outras esferas públicas que existiriam de categorias sociais como trabalhadores, camponeses e mulheres. Esta última lacuna recebe atenção especial no texto: “Torna-se patente nisso que a exclusão das mulheres foi também constitutiva para a esfera pública política, no sentido de que esta foi dominada pelos homens não apenas de modo contingente, mas foi determinada também em termos de gênero em sua estrutura e sua relação com a esfera privada” (Habermas, 2014:15).

prática de se observar tais pressupostos ideais em sociedades contemporâneas – como, por exemplo, a efetivação prática de um debate envolvendo todos os interessados, em sociedades extensas e populosas.

Além disso, críticos do deliberacionismo ressaltam que, ao colocar a resolução dos conflitos na argumentação racional, a partir de uma teoria do discurso, Habermas tende a favorecer camadas privilegiadas da população, com acesso facilitado ao ensino e a bens culturais, que em tese teriam condições de expor seus pontos de vista de maneira mais efetiva do que setores desfavorecidos. Em outras palavras, desconsideram-se assim impactos da herança cultural que estruturam nossas sociedades.⁵⁹

Apesar das limitações como teoria democrática normativa geral, entendemos que alguns pressupostos normativos do deliberacionismo podem enriquecer a análise de processos participativos. Os estudos sobre a aplicação prática da deliberação, por exemplo, costumam restringir seu objetivo de estudo.

Aqueles que procuraram gerar modelos efetiváveis de democracia deliberativa postulam, em geral, a redução drástica da população a ser abrangida, restringindo o espaço da deliberação a fóruns já constituídos de representantes. (MIGUEL, 2013:76)

Como explicita Edna Miola (2007:110), essa corrente abarca também uma tentativa de organizar as relações dos cidadãos com agentes estatais. Amy Gutmann e Dennis Thompson (1998) propõem três princípios para regular as interações em processos de discussão de temas de natureza política: reciprocidade, publicidade e *accountability*. Segundo esses autores, os participantes devem demonstrar respeito uns pelos outros, garantindo que as discordâncias sejam expostas de maneira civilizada. Com relação à publicidade, Gutmann e Thompson afirmam que deve ser observado o caráter público das razões que os representantes apresentam para expor suas posições. Por fim, o *accountability* seria compreendido como

[...] o constrangimento imposto aos representantes públicos em relação à prestação de contas de suas ações e propostas, configurando um processo de troca e abertura para o aperfeiçoamento (ou mesmo revisão, caso o futuro assim prove necessário) das razões.

⁵⁹ Em *A economia das trocas simbólicas*, Pierre Bourdieu (1992) vincula o desempenho escolar dos alunos franceses à herança cultural que é transmitida por suas respectivas famílias. Em resumo, estudantes cujos pais possuem “capital cultural” mais elevado têm mais chances de se destacar nos estudos. Essa herança inclui determinado *ethos* que corresponde a um “sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar” (BOURDIEU, 1992:42).

Saliente-se, todavia, que a ideia de *accountability*, na perspectiva da participação deliberativa, envolve, também, a prestação de contas atinente às razões oferecidas por outros agentes envolvidos no processo de discussão dos negócios públicos. Isto é, os próprios cidadãos estão sujeitos a tal princípio ao apresentarem-se para tomar parte em contendas políticas. (MARQUES, 2012)

De toda maneira, entendemos ser também necessário incorporar a preocupação expressa por críticos do abstracionismo da perspectiva deliberativa, como por exemplo a ideia de que a legitimidade da participação não está vinculada apenas à procura de decisões consensuais. A participação também pode estar orientada por uma lógica de exposição contínua do conflito, até mesmo porque o problema das ordens desiguais inerentes à realidade social nem sempre encontrará solução apenas por meio de um debate público guiado pela troca de razões.

Nenhuma teoria crítica da democracia, comprometida com o resgate do valor da autonomia (isto é, da capacidade de produção coletiva das regras sociais), pode ignorar a organização do mundo material, o que implica a crítica ao capitalismo e à dominação masculina. Foi isso que se perdeu na passagem do participacionismo ao deliberacionismo. Com todas as suas insuficiências, a teoria da democracia participativa dos anos 1960 e 1970 mostrava uma aguda consciência da relação entre a ordem econômica, a vida cotidiana e a prática política. Os deliberacionistas incorporam tais aspectos, no máximo, como um adendo, uma nota de pé de página. (MIGUEL, 2014:94)

Democracia agonística

A perspectiva de uma participação que considera o confronto tem em Ernesto Laclau e Chantal Mouffe seus principais formuladores, segundo Carpentier (2011). De inspiração no pensamento pós-marxista e pós-colonialista, os autores mantêm um diálogo crítico com a perspectiva habermasiana, ressaltando as divergências existentes da sua proposição, como a negação do consenso como única equação possível do embate de posições e a incorporação do conceito de hegemonia – a partir de Gramsci – na dinâmica social.

Uma distinção considerável é a ausência de ambição em estabelecer o debate mediado por razões como ideal normativo para a democracia.

[...] a deliberação pública livre e desimpedida de todos sobre matérias de interesse comum é uma impossibilidade conceitual, dado que formas particulares de vida que são

apresentadas como seus “empecilhos” são sua própria condição de possibilidade. Sem elas, a comunicação ou a deliberação jamais adviriam. Não há justificação alguma para atribuir privilégio ao chamado “ponto de vista moral” governado pela racionalidade e pela imparcialidade e em que um consenso racional universal poderia ser alcançado. (MOUFFE, 2005:19)

Laclau e Mouffe procuram “ampliar o campo do exercício dos direitos democráticos para além do tradicional campo limitado de ‘cidadania’” e alegam que as distinções entre a sociedade pública/privada e civis/sociedade política são “apenas o resultado de certo tipo de articulação hegemônica”. Os autores abordam implicitamente a participação a partir de uma perspectiva agonística, que não nega a divergência inconciliável. Propõem um pluralismo democrático que generalize a lógica igualitária, reivindicando uma “polifonia de vozes” na sociedade que atribua papel fundamental para as distintas lutas democráticas – como o antirrascismo, o antissexismo e o anticapitalismo – e reconheça o papel do afeto e das paixões na formação das identidades coletivas.

Um dos defeitos da abordagem deliberativa é que, ao postular a disponibilidade de uma esfera pública em que o poder teria sido eliminado e onde um consenso racional poderia ser produzido, esse modelo de política democrática é incapaz de reconhecer a dimensão do antagonismo e seu caráter inerradicável, que decorre do pluralismo de valores. (MOUFFE, 2005:19)

Mouffe esclarece que a radicalização da democracia, em vez de significar a procura incessante por um consenso racional ou uma harmonia inabalável, direciona-se em sentido oposto, na assunção de que a existência do dissenso é inevitável em nossas sociedades complexas e segregadas. Apoiando-se em Gramsci, a cientista política belga entende que as divergências compõem a natureza do “político” e que qualquer ordem social embute disputas de poder – o que impede a composição de uma esfera pública livre de determinações externas –; na realidade, o “consenso” do qual essa ordem decorre traduz tais relações de força.

Asseverar a natureza hegemônica de qualquer tipo de ordem social significa operar um deslocamento das relações tradicionais entre democracia e poder. [...] Se aceitarmos, contudo, que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal para a política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos. (MOUFFE, 2005:19)

Caberia, assim, à política democrática a construção de mecanismos e canais para que os agonismos sejam expressos de maneira democrática.

A política busca a criação da unidade em um contexto de conflitos e diversidade; está sempre ligada à criação de um “nós” em oposição a um “eles”. A novidade da política democrática não é a superação dessa oposição nós-eles – que é uma impossibilidade –, mas o caminho diferente em que ela é estabelecida. O ponto crucial é estabelecer essa discriminação nós-eles de um modo compatível com a democracia. [...] Vislumbrada a partir da óptica do “pluralismo agonístico”, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários, ou seja, pessoas cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender tais ideias não é colocado em questão. (MOUFFE, 2005:20)

Para Laclau, particularismo e universalismo são duas dimensões inerradicáveis da produção de identidades políticas. O cientista político afirma que há duas tendências nesse debate. Em uma delas, influenciada por Habermas, privilegia-se unilateralmente o universalismo, considerando o processo dialético um meio de alcançar o consenso que transponha o particularismo. Em outra perspectiva, proclama-se a morte do universal e dedica-se à celebração do particularismo.

[...] nenhuma dessas posições extremas é aceitável para mim. Mas o que é importante é determinar a lógica de uma mediação possível entre as duas posições. [...] essa mediação só pode existir como mediação hegemônica (que envolve a referência ao universal como lugar vazio) e que a operação que ela desempenha modifica as identidades quanto do particular quanto do universal. (LACLAU, 2011:17)

Laclau e Mouffe compartilham com a teoria participacionista muitas preocupações – como, por exemplo, o fato de que as desigualdades materiais deturpam a democracia –; porém, entendem que a perspectiva de Pateman é excessivamente alinhada a um modelo democrático específico. Em contraposição, os dois autores propõem uma radicalização de uma pluralidade democrática em que a diversidade de formas de sua aplicação corresponda à multiplicidade das posições ativas do sujeito no meio social.

Dessa maneira, eles formulam o modelo agonístico de democracia, um regime em que os antagonismos (divergências entre inimigos) seriam transformados em agonismos (divergências entre adversários). O objetivo de ambos é que o conteúdo

conflitivo da esfera pública não seja desconsiderado ou relegado ao âmbito privado, pois consideram que a confrontação agonística não é incompatível com a democracia, mas sim “sua própria condição de existência”. Nessa perspectiva teórica, adversários políticos reconheceriam a legitimidade das respectivas reivindicações, compreendendo o papel do conflito e da formação coletiva de identidades em uma matriz diferenciada.

A categoria de “adversário”, todavia, não elimina o antagonismo e ela deve ser distinguida da noção liberal do competidor com que ela é identificada algumas vezes. Um adversário é um inimigo, mas um inimigo legítimo, com quem temos alguma base comum, em virtude de termos uma adesão compartilhada aos princípios ético-políticos da democracia liberal: liberdade e igualdade. Discordamos, porém, em relação ao sentido e à implementação dos princípios e não se pode resolver tal desacordo por meio de deliberação ou de discussão racional. (MOUFFE, 2005:20)

Adversários podem, inclusive, deixar de discordar e produzir uma decisão que ambos a aceitem. No entanto, isso não significa que o antagonismo foi erradicado. É o caso, por exemplo, de pactos transitórios que têm validade apenas em determinados contextos. O mais importante na perspectiva de Mouffe e Laclau é o entendimento de que o objetivo pleno de uma democracia indefectível é um horizonte inatingível. Radicalizar a democracia não corresponderia ao apagamento das contradições de uma ordem social, mas sim na garantia de que esses conflitos possam ser expressados e significados. “Ao precaver-nos contra a ilusão de que uma democracia perfeitamente bem-sucedida possa ser alcançada, força-nos a manter viva a contestação democrática” (MOUFFE, 2005:22). O principal movimento para tanto é a sublimação dos antagonismos em agonismos, com a legitimação de proposições inconciliáveis. Dessa maneira, a participação se faz presente não expressamente, mas sim na viabilização democrática dessa perspectiva.

Embora o conceito de participação não tenha um papel proeminente no modelo agonístico de democracia, permanece (muitas vezes silenciosamente) presente por meio da natureza pluralista do modelo agonístico e de seus pilares na definição ampla de política. (CARPENTIER, 2011:26)⁶⁰

Uma passagem de Chantal Mouffe deixa essa perspectiva evidente:

⁶⁰ “While the concept of participation does not feature prominently in the agonistic model of democracy, it remains (rather silently) present through the pluralist nature of the agonistic model and its basis in the broad definition of the political.”

É necessário lançar a “guerra de posição” em lugares múltiplos e, por isso, é preciso estabelecer uma sinergia entre numerosos atores: movimentos sociais, partidos e sindicatos. O desafio não é o esvaziamento do Estado ou das diversas instituições que organizam o pluralismo, mas uma profunda transformação dessas instituições, de maneira que elas se tornem vetores que permitam a expressão de múltiplas reivindicações democráticas e estenda o princípio da igualdade ao maior número possível de relações sociais. Esse é todo o desafio da luta por uma democracia radical. (MOUFFE, 2010:84)⁶¹

2. Participação, uma perspectiva ampliada

Como expusemos no início deste capítulo, as teorias democráticas consideradas maximalistas por Carpentier podem ser transportas para uma escala horizontal de maneira que, em um polo, está “a procura pelo consenso” (deliberacionismo) enquanto outro seria constituído pela assunção da existência de contradições insuperáveis (agonismo). Em nosso estudo, que trabalha na perspectiva das democracias maximalistas, oscilamos entre os dois polos dessa abordagem. Inconciliáveis em seus pressupostos normativos, tanto a perspectiva deliberacionista, como a agonística, podem em uma pesquisa empírica contribuir para a análise de empresas públicas de comunicação. É o que afirmam Kari Karppinen, Hallvard Moe e Jakob Svensson no artigo “Habermas, Mouffe and political communication: a case for theoretical eclecticism”. Os autores entendem que, nos anos 1990, a pesquisa acadêmica sobre o assunto estava embasada em uma perspectiva apenas habermasiana e procurava definir as empresas públicas de comunicação como “garantidoras institucionais ou instrumentos da esfera pública moderna”. Ocorre que as “práticas do serviço público de radiodifusão historicamente nunca corresponderam ao ideal da esfera pública e não se vislumbra uma realização ou uma aproximação”⁶² (KARPPINEN; MOE; SVENSSON, 2008:12).

⁶¹ “Il faut lancer la « guerre de position » en des lieux multiples, et pour cela, il faut établir une synergie entre de nombreux acteurs: mouvements sociaux, partis et syndicats. L'enjeu n'est pas l'étiollement de l'État ou des diverses institutions qui organisent le pluralisme, mais une transformation profonde de ces institutions, de manière à ce qu'elles deviennent un vecteur qui permette l'expression des multiples revendications démocratiques et étende le principe d'égalité au plus grand nombre de relations sociales possible. C'est là tout l'enjeu de la lutte pour la démocratie radicale.”

⁶² “Practices of public service broadcasting have historically never corresponded to the ideal public sphere. Nor do they automatically fit a future realization or approximation.”

Compreendendo que a proposição de Mouffe e Laclau também constitui um referencial de modelo democrático, os autores argumentam que a perspectiva agonística pode abrir novas possibilidades de conceituação do papel do serviço público midiático. O que os pesquisadores sugerem é uma dupla apreciação. Numa primeira perspectiva, seriam preservadas as ideias mais recentes de Habermas sobre deliberação e as mídias públicas poderiam ser entendidas como espaços institucionais privilegiados para os princípios da ação comunicativa na esfera pública:

Livre de pressões comerciais, comunicação não distorcida, procedimentos consensuais, debate racional e no mínimo uma expressão de unidade social. O serviço público de radiodifusão pode ser exaltado por ser visto como um espaço neutro responsivo para atender ao interesse de todos na sociedade, onde problemas do bem público podem ser debatidos, considerados e idealmente negociados. (KARPPINEN; MOE; SVENSSON, 2008:13)⁶³

Por outro lado, os pesquisadores assinalam que, segundo a teoria democrática agonística, a mídia pública não deve promover o “apagamento” das diferenças em benefício da unidade social. Em um ambiente político e cultural de promoção das diferenças e do pluralismo, essas empresas precisam considerar de maneira abrangente as questões relativas ao confronto e à diversidade. O modelo agonístico forneceria, assim, uma “compreensão mais rica das possibilidades comunicativas na esfera pública” e poderia fazer com que a mídia pública fosse pensada dialeticamente, constituindo-se em espaço privilegiado tanto para a manifestação das contrariedades, como também de procura da deliberação possível.

O serviço público de radiodifusão representa um compromisso institucional que reflete de muitas maneiras a necessidade de conciliar as demandas de unidade e diferença. Pode ser entendido como uma ferramenta política de comunicação social, adequado para distintas funções concebidas em objetivos sociais e culturais diversos. Para teorizar esse papel, podemos lucrar com contribuições tanto de Habermas, como de Mouffe. (KARPPINEN; MOE; SVENSSON, 2008:14)⁶⁴

⁶³ “Freedom from commercial pressures, undistorted communication, consensual procedures, rational debate and at least ideally the expression of social unity. Public service broadcasting can be lauded because it is envisioned as a neutral space responsive to the interests of all in society, where matters of the public good can be debated, considered and ideally agreed upon.”

⁶⁴ “Public service broadcasting represents an institutional compromise that in many ways reflects the necessity to reconcile the needs for unity and difference. It can be understood as a media policy tool,

Essa aproximação de um modelo de democracia (e de instituições) que possibilita a explicitação do dissenso existente, bem como a constituição de um fórum para a deliberação possível, também está presente em Carpentier (2011). O pesquisador belga elabora um modelo analítico para se estudar a participação de modo a escapar de armadilhas tautológicas de concepções irrealisticamente idealistas. Segundo ele, as pesquisas tradicionais sobre participação costumam referenciar-se na proposta de se diferenciar uma participação “genuína” de processos que seriam “defeituosos, falhos”.⁶⁵ Um dos exemplos seria Carole Pateman (1970), que em seus estudos distingue a “participação plena” da “parcial, incompleta”. O principal problema nisso é que se considera a participação *ideal* de forma quase messiânica, como um elemento a se proteger e preservar, desconsiderando as tensões existentes.

Isso leva à construção de sistemas de significado dicotomizados, em que formas específicas de participação são descritas como “reais” ou “autênticas” e outras formas são descritas como “falsas” ou “pseudo”. (CARPENTIER, 2011:114)⁶⁶

Tal problema também pode ser observado, muitas vezes, em estudos da teoria deliberativa, cujas conclusões quase sempre sinalizam a não observância dos parâmetros normativos preconizados por Habermas ou outros teóricos. A proposta de Carpentier segue em outra direção e considera a participação a partir das disputas sobre construções de significados em uma sociedade, ou seja, procura inseri-la nas batalhas político-ideológicas.

Não se trata de uma disputa semântica, mas uma luta que é vivida e praticada. Em outras palavras, nossas práticas democráticas são, pelo menos parcialmente, estruturadas e habilitadas da maneira que pensamos a participação. A definição de participação nos permite pensar, nomear e comunicar o processo participativo (como minimalista ou como maximalista) e esse processo é simultaneamente constituído por nossas

employable for differently conceived functions based on different social and cultural aims. To theorise this role, we can profit from both Habermas's and Mouffé's contributions.”

⁶⁵ Embora não seja esse nosso objetivo, é possível fazer paralelo com alguns estudos sobre a diferenciação entre empresas públicas de comunicação e empresas estatais, que quase sempre concluem com a insuficiência da prática em relação ao modelo prescrito.

⁶⁶ *“This led to the construction of dichotomized systems of meaning, in which specific forms of participation are described as ‘real’ and ‘authentic’, and other forms are described as ‘fake’ and ‘pseudo’.”*

específicas práticas participativas (minimalista ou maximalista). (CARPENTIER, 2011:115)⁶⁷

Carpentier analisa que, para se estudar os processos participativos, é preciso considerar três marcos fundamentais: 1) *a distribuição do poder*; 2) *as convicções do pesquisador*; 3) *a diferenciação de participação em relação a “acesso” e “interação”*. Esses três itens portam em si as tensões existentes no debate sobre as teorias democráticas. Com relação ao *poder*, trata-se de um elemento que não deve ser entendido em uma perspectiva estática. Em outras palavras, o poder não significa apenas o controle de aparelhos estatais ou domínio sobre grupos sociais. Com base em Foucault (1979), Carpentier define o poder a partir de uma abordagem relacional, considerando-o parte integrante de toda relação social. Em *Microfísica do poder*, Foucault se opõe às teses de Louis Althusser de que todo o poder emana do Estado e dos aparelhos ideológicos e localiza sua existência nas práticas cotidianas.

O poder não existe. Quero dizer o seguinte: a ideia de que existe, em um determinado lugar, ou emanando de um determinado ponto, algo que é um poder, me parece baseada em uma análise enganosa e que, em todo caso, não dá conta de um número considerável de fenômenos. Na realidade, o poder é um feixe de relações, mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado. (FOUCAULT, 1979:248)

As disputas sobre quem, por exemplo, constrói a narrativa sobre a realidade social ou sobre que atores sociais possuem voz para apresentar soluções diante das questões coletivas são algumas possibilidades dessa abordagem. “Os debates sobre participação podem ser vistos como uma luta pelo poder político [...] ou, então, como uma luta de poder sobre quem ocupa que papel na sociedade” (CARPENTIER, 2011:116).⁶⁸

Carpentier também propõe distinguir *participação* de *acesso* e *interação*, com base nas teorias democráticas maximalistas. Em sua perspectiva, *acesso* refere-se sobretudo à ideia de presença de diferentes maneiras, seja no sentido tecnológico, de conteúdo ou das organizações. Fala-se, por exemplo, em “acesso às mídias digitais”. Na

⁶⁷ “It is also not a mere semantic struggle, but a struggle that is lived and practiced. In other words, our democratic practices are, at least partially, structured and enabled through how we think participation. The definition of participation allows us to think, to name and to communicate the participatory process (as minimalist or as maximalist) and is simultaneously constituted by our specific (minimalist or maximalist participatory) practices.”

⁶⁸ “The debates on participation can be seen as a struggle for political power (in the broadest sense possible) – or, rather, as a power struggle about who can take on which roles in society.”

conceituação de Carpentier sobre estudo de mídias, *acesso* vincula-se a um processo comunicativo que está sob controle das organizações e geralmente consiste na possibilidade de apresentar um *feedback* sobre determinado tema ou um comentário.

Interação, por sua vez, é um conceito de longa trajetória na teoria sociológica, que o relaciona frequentemente a um relacionamento sociocomunicativo e destaca sua importância para a construção de significados através das experiências intersubjetivas materializadas na linguagem. Embora em muitos estudos *interação* seja equivalente à *participação*, Carpentier (2011:117) propõe distinções de modo a preservar o caráter maximalista que atribui ao segundo termo. E a ênfase dessa diferença se refere ao foco na tomada de decisões que se inscreve na definição de *participação*. Um exemplo citado na esfera midiática seria o caso de usuários que interagem com os editores para selecionar um conteúdo individualizado, como uma *homepage* personalizada. *Participação*, enfim, seria o processo mais abrangente, caracterizado justamente quando há uma relação de poder associada à tomada de decisão – tanto sobre conteúdo produzido, como questões estruturais do próprio organismo midiático. Nessa abordagem, participação envolve não apenas responder à mídia, mas ter controle sobre a produção e a tomada de decisão organizacional. Nas palavras de Carpentier (2012:175)

Meu argumento aqui é que, por meio da justaposição em relação à *acesso* e *interação*, participação se torna definida como um político (no sentido amplo do conceito de político) processo em que os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão são posicionados em relação a cada um por meio de relações de poder que são (até certo ponto) igualitárias.⁶⁹

O autor formula o seguinte quadro para esquematizar sua proposição batizada de *AIP model* (modelo *acesso, interação e participação*):

⁶⁹ “My argument here is that, through this juxtaposition to access and interaction, participation becomes defined as a political – in the broad meaning of the concept of the political – process where the actors involved in decision-making processes are positioned towards each other through power relationships that are (to an extent) egalitarian.”

Tabela 2.1 – Modelo acesso, interação e participação

<i>Access (presence)</i>				
	<i>Technology</i>	<i>Content</i>	<i>People</i>	<i>Organizations</i>
<i>Production</i>	Presence of (proto-)machines to produce and distribute content	Presence of previously produced content (e.g., archives)	Presence of people to co-create	Presence of organizational structures and facilities to produce and distribute content
<i>Reception</i>	Presence of (proto-) machines to receive relevant content	Presence of (relevant) content	Presence (of sites) of joint media consumption	Presence of organizational structures to provide feedback to
<i>Interaction (socio-communicative relationships)</i>				
	<i>Technology</i>	<i>Content</i>	<i>People</i>	<i>Organizations</i>
<i>Production</i>	Using (proto-) machines to produce content	Producing content	Co-producing content as group or community	Co-producing content in an organizational context
<i>Reception</i>	Using (proto-) machines to receive content	Selecting and interpreting content	Consuming media together as group or community	Discussing content in an organizational context (feedback)
<i>Participation (co-deciding)</i>				
	<i>Technology</i>	<i>Content</i>	<i>People</i>	<i>Organizations</i>
<i>Production (and reception)</i>	Co-deciding on/ with technology	Co-deciding on/ with content	Co-deciding on/ with people	Co-deciding on/ with organizational policy

Fonte: Carpentier (2011:119).

Com esse quadro, Carpentier pontua que o horizonte dos processos participativos em comunicação deve ser o *protagonismo compartilhado* na tomada de decisão, das questões tecnológicas às organizacionais, passando pelo conteúdo. Não há dúvidas de que as propostas analíticas desse autor inserem-se na perspectiva que considera a ampliação dos marcos democráticos um processo desejável de aperfeiçoamento de nossa sociedade, no sentido da correção das suas desigualdades. Isso não significa, porém, que a simples participação bastaria para resolver as inúmeras questões das nossas complexas ordens sociais, como bem apontam Laclau e Mouffe (2005), nem que seria a solução definitiva para os problemas das diversas organizações públicas ou privadas. Dentro de suas limitações, porém, o estabelecimento de relações dialógicas, que não mascarem as assimetrias existentes, é o anseio utópico do projeto democrático ampliado que pode nos servir de inspiração para novos paradigmas.

3. A participação no Estado brasileiro

Explicitadas as referências teóricas que balizam nosso estudo, nesta segunda parte do capítulo 2 apresentamos reflexões sobre a tradição das *práticas participativas* no Estado brasileiro, mobilizando alguns dos principais pesquisadores do tema.

A nosso ver, a própria criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) remete a um ímpeto de expansão das fronteiras democráticas do regime político. Um sistema de comunicação público, pautado pelo interesse da sociedade civil, sem estar submetido aos ditames do mercado, nem aos governantes, está previsto na Constituição de 1988 – a mesma Carta Magna que é considerada por investigadores do assunto, como Leonardo Avritzer (2009) e Maria da Glória Gohn (2011), um marco na história da democracia brasileira por conta da criação de novos mecanismos de participação da sociedade. Trata-se de um movimento de expansão da esfera pública em relação à privada, que se contrapunha às heranças políticas do Estado brasileiro.

Os mecanismos previstos pelos constituintes em 1988 responderam aos 21 anos de ditadura civil-militar e a uma tradição escrita pelo patrimonialismo na administração do bem público.⁷⁰ No que diz respeito às eleições democráticas, Simon Schwartzman, em *Bases do autoritarismo brasileiro*, afirma que, com exceção das experiências frustradas dos pleitos de 1930 e 1934, o período dentre 1945 e 1964 havia sido o único em que o país experimentara um sistema de participação política de massas.

É possível, assim, assumir uma perspectiva histórica de longo prazo e afirmar que este foi um período excepcional, explicado, talvez, pela onda de liberalismo democrático que passou a imperar em toda a América Latina logo após a Segunda Guerra e que durou, em média, 15 ou 20 anos, conforme o país. Ainda que isso seja verdade, esta experiência despertou no país um gosto pela liberdade política e a abertura de alternativas de participação, coisas que poderiam e não deveriam ser esquecidas com facilidade. Conceitualmente, esta experiência coloca o tema da participação no centro da análise do sistema político nacional. (SCHWARTZMAN, 2007:214)

⁷⁰ As análises sociológicas de Sérgio Buarque de Holanda (1997 [1936]), Raymundo Faoro (2001[1958]) e Florestan Fernandes (1977) sedimentam uma corrente interpretativa que caracteriza o perfil histórico do nosso Estado, de modo que, resguardadas suas particularidades, seus estudos apontam para a ausência de espírito público na tradição brasileira, bem como para uma prática política moldada por um vínculo entre a manutenção dos privilégios da elite, modernização e autoritarismo, entre outros aspectos.

Cabe ressaltar que nesse período de pouco mais de vinte anos, entre 1945 e 1967, apenas 25% da população brasileira adquirira direito a voto (SCHWARTZMAN, 2007:240), uma vez que a lei excluía analfabetos e menores de 18 anos.⁷¹ Esse percentual cresce exponencialmente desde então por diversos motivos e se cristaliza em um novo patamar com o fim da cláusula do letramento, instituído em 1985, que amplia o colégio eleitoral. Para efeito de comparação, em 1950, de uma população adulta de 26,8 milhões de habitantes, apenas 42,6% estavam alistados e 29,1% votaram de modo válido. Em 2010, o eleitorado potencial somava 134 milhões de pessoas e 75,4% escolheram um candidato (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2014:49).

Porém, antes mesmo da restrição dos analfabetos de participarem do pleito eleitoral, uma série de mecanismos burlavam essa barreira, uma vez que a exigência legal se limitava à assinatura dos interessados em votar nos formulários necessários para comprovar a escolarização – antes de 1950, essa requisição poderia ser feita por terceiros. Isso revela outro aspecto das conquistas democráticas brasileiras. Limongi, Cheibub e Figueiredo (2014:26) explicam que, desde 1945, é possível afirmar que a ampliação da participação na vida política dialogou sobretudo com um interesse imediato dos partidos de ampliar sua base eleitoral e não era correspondente a um fortalecimento do debate democrático.

A ampliação de participação não se deu de forma incontestada e tampouco foi produto de um idealismo que via a probidade do processo eleitoral como condição do progresso político do país. A expansão progressiva da participação eleitoral no Brasil, assim como suas flutuações ao longo dos anos, resultou do embate entre forças partidárias que projetavam os efeitos das medidas defendidas sobre suas bases eleitorais. (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2014:26)

Essa trajetória do regime político brasileiro, que pode ser entendido como tributário de um *entendimento restritivo da democracia* na perspectiva de Carpentier (2011), é contraposta, em 1988, com uma Constituição que dá peso significativo para mecanismos de participação direta da população, extrapolando o momento eleitoral – além, é claro, de assegurar a universalização do pleito. O diagnóstico de Leonardo Avritzer segue nessa direção:

⁷¹ As mulheres conquistaram o direito ao voto no Código Eleitoral de 1932, que passou também a ser secreto.

O Brasil foi, até os anos 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração de poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX. (AVRITZER, 2009:27)

O autor assinala que, a partir de meados dos anos 1970, surge um fenômeno novo, localizado sobretudo nas grandes cidades. Trata-se de um conjunto de novas práticas que redefinem a forma de fazer política, promovendo um crescimento do número de associações comunitárias e da sua forma de relação com o Estado. Esse movimento é relacionado ao surgimento de uma “sociedade civil autônoma e democrática”, que teria como características a “defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado” e a “defesa de autonomia organizacional em relação ao Estado” (AVRITZER, 2009:28).

No final dos anos 1980, durante o processo constituinte, uma série de formas híbridas de participação foram criadas. Conselhos de políticas com participação tanto na sociedade civil quanto do Estado foram criados nas áreas de saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente. (AVRITZER, 2009:28).

Maria da Glória Gohn (2011) concorda com esse diagnóstico e avalia que a reação inicial à ditadura dos anos 1970 amadureceu na década seguinte com demandas específicas e concretas com relação à participação. Os movimentos populares almejavam intervenção direta no planejamento administrativo das instâncias do Estado, aspirando um novo modelo de distribuição de poder na sociedade.

Quando se reivindica participação popular está se reivindicando a participação do povo nas decisões do poder político. Participação não para discutir o planejamento com técnicos, mas para beneficiar-se do planejamento programado em razão de sua força no contexto do poder. (GOHN, 2001:53)

A Constituição de 1988 reflete esse processo e abarca, em seu texto, modificações importantes, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas, abrindo espaço para práticas participativas nas áreas de políticas públicas. “O próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições participativas que foram normalizadas nos anos 1990, tais como os conselhos de políticas e tutelares ou as formas de participação em nível local” (AVRITZER, 2009:30-31).

Gohn (2011) relata que as organizações encampavam o lema da “participação popular”, e, mesmo remetendo à problemática categoria de “povo” – terminologia genérica –, a bandeira influenciou a constituinte significativamente. “A participação popular foi definida naquele período como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade” (GOHN, 2011:52).

O sentido geral dessas novas instâncias era o de ocupar espaços físicos para que outras vozes fossem ouvidas, além daqueles que se apoderavam do Estado brasileiro. Gohn (2011) pondera que, embora esses espaços tenham sido criados para a consulta da população, o termo *participação popular* acabou sendo apropriado por discursos políticos conservadores e tornou-se referência obrigatória de todo projeto ou política governamental para sinônimos de medidas desconcentradoras da administração. Em consequência, *participação popular*

Perdeu sua força como categoria explicativa nos processos sociopolíticos novos que vinham ocorrendo na sociedade civil, na medida em que o processo de democratização se generalizou na América Latina nessa fase de transição política. (GOHN, 2001:58)

Em seguida, a autora localiza o surgimento de uma nova terminologia, a *participação cidadã* ou *participação social*, que coloca como categoria central a *cidadania* ou a *sociedade*. Esse conceito estaria lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. É nesse momento que irrompe com mais ênfase, no Brasil, o mecanismo dos *conselhos gestores*, estruturas de representação compostas por representantes escolhidos diretamente pela comunidade de onde provêm. Há uma tendência à institucionalização, com a inclusão no arcabouço jurídico do Estado dessas novas modalidades de participação.

Os conselhos gestores, no início, foram aclamados como novos instrumentos de expressão, representação e participação porque, em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, avalia-se que eles podem imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. (GOHN, 2014:6)

Avritzer avalia que as inovações gestadas nesse período político efervescente que, de fato, influenciaram as políticas públicas no Brasil foram os conselhos de política

e os orçamentos participativos. Iremos explorar aqui um pouco mais os primeiros por entender que se trata de uma modalidade de participação que se enraizou na tradição política brasileira e que, de alguma maneira, dialoga com nosso objeto de estudo, o Conselho Curador da EBC.

De um modo geral, os primeiros conselhos brasileiros remontam à época colonial e imperial. Os primeiros da época republicana são o Conselho do Patrimônio histórico, criado por Gustavo Capanema em 1937, e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), que nasceu nos anos 1950. Segundo Avritzer (2009:41), eles receberam a designação de “conselho” pela participação de artistas e personalidades culturais, no primeiro caso, e de cientistas, no segundo. Em 1981, surge o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), ao lado da política nacional para o assunto.

Os três formatos constituíram uma antecipação da legislação proposta pela Constituição de 1988, ainda que não tivessem uma representação institucionalizada da sociedade civil. (AVRITZER, 2009:42)

Os conselhos atuais são resultado de legislações específicas que regularizaram os artigos constitucionais sobre saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas – destaque, aqui, que o mesmo não ocorreu com alguns mecanismos criados para democratizar a comunicação no Brasil, como a regulamentação do sistema público. Avritzer explica que o formato “conselho” emergiu das legislações infraconstitucionais, tais como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Cidade. A partir dos anos 1990, embora cada um desses mecanismos possuam especificidades e diferenças, todos passaram a ser denominados por “conselhos”. Podemos defini-los como

[...] instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. [...] Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, mesmo que a forma específica de paridade varie de uma temática para outra. (AVRITZER, 2009:34)

Há uma variação significativa da participação paritária. No caso da saúde, são os próprios usuários que respondem por metade da representação; já no caso da criança e do adolescente, as entidades da sociedade civil ocupam metade das vagas. Em alguns

casos, essas entidades são associações de base, ligadas a políticas públicas específicas; em outros, são ONGs.

É importante notar que há uma grande variação no que se denomina ONGs. Uma associação na área de assistência social, como o Lins Club, é bastante diferente de uma ONG ambientalista. Em um caso trata-se de uma associação tradicional sem mecanismos de mobilização e com poucos mecanismos de prestação de contas. Em outro, o do meio ambiente, trata-se de associações com grande capacidade de mobilização e mecanismos de *accountability*. (AVRITZER, 2009:25)

Essas ferramentas de participação da sociedade conhecem um novo período de expansão no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, considera Avritzer (2009:41), quando há um reforço de conselhos de políticas em áreas sem tradição de participação e se realiza um conjunto de conferências que contribuem para o estabelecimento de prioridades em diferentes ministérios.

Hoje, existem mais de 10 mil conselhos de saúde, meio ambiente, assistência social etc., e o número de conselheiros supera o de vereadores (Avritzer, 2009). Segundo o cientista político, há uma pluralização de formatos participativos e as gestões contribuem para a continuidade das experiências administrativas que as implantaram. Maria da Glória Gohn considera que, no Brasil, existem atualmente três modalidades de conselhos:

os criados pelo próprio poder Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos [...]. (GOHN, 2011:74)

Avritzer (2008:45) define que os conselhos são instituições participativas, que por sua vez consistem em “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Para o autor, os conselhos gestores são processos formados a partir de um processo de partilha do poder, isto é,

[...] através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é

determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo. (AVRITZER, 2008:46)

Os conselhos de políticas públicas têm um formato que se distingue de outros mecanismos participativos, como o Orçamento Participativo. O desenho institucional deste último é denominado “de baixo para cima”, pois permite a livre entrada dos participantes e pode mesclar maneiras de representação, como a eleição de delegados ou dos próprios conselheiros. Avritzer explica que, além destes dois modelos – o de partilha, dos conselhos; e o do OP, “de baixo para cima” –, a democracia brasileira também abarca um terceiro, que seria caracterizado pela “ratificação pública”, em que se estabelece um processo no qual a sociedade civil, embora não participe da decisão, é chamada a validá-la – como, por exemplo, no referendo.

Em um exaustivo estudo sobre o vínculo dessas instâncias com a iniquidade social, intitulado “Conselhos, associações e desigualdade”, Adrian Gurza Lavalle e Leonardo Sangali Barone (2015:56) afirmam que hoje a denominação “conselho” remete tanto aos que estão inseridos em sistemas de políticas, munidos de fundos, quanto àqueles com vinculação menos estruturada às suas respectivas áreas de políticas, com acesso irregular a recursos. Em nota, acrescentam: “Há ainda conselhos tutelares, conselhos gestores de equipamentos locais e conselhos de programas [...]”. Os autores afirmam que esses mecanismos possuem conotações tipicamente brasileiras, sem equivalentes em outros sistemas políticos.

A literatura nacional e internacional alimentam amplo consenso quanto à singularidade da experiência brasileira no período pós-transição. A multiplicação de canais institucionais em que são exercidas experiências de participação não eleitoral e de representação extraparlamentar – o chamado modelo brasileiro – não encontraria paralelo em outras latitudes, bem como seriam incomuns a vitalidade e a capacidade de incidência da sociedade civil sobre as prioridades públicas. (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015:52)

Embora potencialmente ancorada numa perspectiva democrática maximalista, na classificação de Carpentier (2011), a simples existência de ferramentas de participação social não significa que, conseqüentemente, a sociedade está comprometida com esse processo. Maria da Glória Gohn (2011:112) é categórica: “a qualificação e o desenrolar

do processo em que ocorre uma experiência de conselho é o que nos informa sobre a sua natureza, e não sua existência em si”.

Como bem ressalta a pesquisadora, os conselhos são *potencialmente* ambivalentes. De um lado, representam uma possibilidade democratizadora, uma abertura do Estado para a cidadania engajada envolver-se e redirecionar em seu benefício as ações públicas. Por outro lado, as práticas clientelistas, tão arraigadas ao Estado brasileiro desde sua constituição, ou a ação estratégica dos atores estatais podem frustrar as expectativas que embasaram sua criação.

Observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido: à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão de negócios públicos; à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da prática das velhas elites, e não como canal de expressão dos setores organizados da sociedade). (GOHN, 2011:95)

Em outras palavras, os conselhos podem apoiar “a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos”, ou então, de outro, contribuem para eliminar os efeitos do empoderamento e reafirmar certas práticas herdeiras do fisiologismo (GOHN, 2011:113).

Os estudos sobre mecanismos de participação social geralmente se concentram na análise de seu desenho institucional, por entender que uma modelagem adequada aplicada em contextos específicos pode favorecer seus processos internos. Em nosso estudo, vamos nos basear em Archon Fung (2004) e na teoria deliberativa para tipificar a modalidade em que se encaixa o Conselho Curador da EBC. Mesclaremos essa abordagem incorporando também na análise a maneira como, de fato, esse desenho institucional é *vivenciado* na prática, tendo como referenciais princípios da democracia agonística.

Trata-se de uma perspectiva que leva em consideração que a experiência histórica dos conselhos no Brasil tem se mostrado complexa e, por muitas vezes, contraditória. A prática, verificada ao longo das últimas duas décadas, aponta também

para um arrefecimento daquela energia transformadora que, a partir de movimentos populares, reivindicava a ampliação da cidadania.

[...] avaliações já foram feitas sobre os conselhos, e [...] em um grande número de casos, eles se tornaram órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente por escolaridade e outros, presos a redes neoclientelistas. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada. Portanto, está na hora de repensar os conselhos para que atinjam seus objetivos. (GOHN, 2011:7)

Embora seja forçoso reconhecer que a “pesquisa e análise dos arranjos de participação empiricamente orientadas, e especificamente da participação dos atores da sociedade civil, são ainda incipientes” (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004:344), Gohn (2011:97) afirma que os estudos têm apontado para a “dificuldade de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico; [...] fraca participação da sociedade civil e absenteísmo dos membros governamentais”.

Nossa investigação se soma a esses esforços que procuram construir uma narrativa sobre as experiências participativas, acrescentando uma modesta contribuição para a gestão dos bens públicos. Até mesmo porque, como Carpentier (2011:99-100) afirma, entendemos que as empresas de serviço público de comunicação são locais adequados para o exercício de práticas participativas abrangentes, embora na prática isso nem sempre ocorra pela sedução que as práticas comerciais muitas vezes exercem sobre os projetos originalmente públicos. Na próxima seção, abordamos os vínculos existentes entre o conceito de *comunicação pública* e um entendimento democrático maximalista.

4. Sistema público e comunicação pública: zonas cinzentas

Conceito relativamente recente no Brasil, de bibliografia um tanto incipiente, a *comunicação pública* está se constituindo em um campo de estudos em expansão. Uma bem sucedida compilação da literatura produzida a esse respeito foi proposta por Monica Koçouski (2012) que, a partir de pesquisa abrangente, sistematizou os diversos entendimentos deste conceito (às vezes, até antagônicos), identificando que possuem *invariavelmente* vínculo com a teoria habermasiana da esfera pública, embora não sejam exatamente *coincidentes*.

Como esforço inicial de definição, podemos dizer que a comunicação pública *ocorre* na esfera pública, embora ambos os conceitos *não sejam equivalentes*. Além disso, ela *pode ser* realizada *pelo Estado*, mas não apenas por ele, tendo também como *possível protagonista* a sociedade civil – cidadãos, movimentos sociais ou ONGs. A nosso ver, seu fundamento assenta-se em seus *procedimentos*, que precisam estar abertos à *participação ativa da sociedade*, e em seus *objetivos*, que têm o *interesse público* como pano de fundo.

O conceito de público relaciona-se aqui ao interesse comum, em detrimento do privado; ou seja, na perspectiva de Nobre (2011), vincula-se à defesa do societal, e não do societário. Trata-se de uma comunicação entendida de maneira profundamente democrática, amparada nas teorias consideradas maximalistas por Nico Carpentier (2011) que procuram ampliar a participação do cidadão na gestão do bem comum para além do momento eleitoral. Esses princípios elencados brevemente, com maior ou menor ênfase, estão expressos entre diferentes autores que trabalham com o conceito de *comunicação pública* no Brasil (KUNSCH, 2011; DUARTE, 2007; MATOS, 2006; WEBER, 2011; GOMES; MAIA, 2008).

Um dos marcos dos estudos deste campo no Brasil é a tradução resumida da obra de Pierre Zémor, *La communication publique* (1995), feita por Elizabeth Brandão, livro que fundamenta uma perspectiva interpretativa centrada na interação do Estado com o cidadão. O pesquisador francês considera que os objetivos da comunicação pública se vinculam àqueles das instituições públicas, que teriam a missão, assim, de praticar os preceitos dessa modalidade de comunicação, o que envolveria informar o cidadão, escutá-lo, assegurar a continuidade das relações sociais e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações no geral.

A comunicação pública é a “comunicação formal que tende à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública, para a manutenção da rede social, e de cuja responsabilidade se incumbem as instituições públicas ou as organizações investidas de interesse coletivo”. (ZÉMOR, 1995:5)⁷²

⁷² “*La communication publique est << la communication formelle qui tend à l’échange et au partage d’informations d’utilité publique, ainsi qu’au partage d’informations d’utilité publique, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d’intérêt collectif*”.

Zémor critica o tratamento habitual do cidadão como um “cliente” de um serviço público. Para ele, o Estado precisa “descer de seu pedestal” e mudar seu confortável comportamento de quem se dirige a uma massa indiferenciada. *La communication publique* faz uma série de considerações para estruturar essa relação entre os entes públicos e o cidadão, o qual é entendido como um receptor ativo. Segundo Zémor, o cidadão é um interlocutor e os órgãos públicos devem estar preparados para se relacionar com suas particularidades, viabilizando o diálogo com o indivíduo segundo sua condição específica.

Mesmo se pudesse ter efeitos benéficos, o modelo da relação cliente-fornecedor, aplicado ao serviço público, rapidamente encontra o seu limite, porque nesta relação, o fornecedor não está em competição, não é livremente escolhido. (ZÉMOR, 1995:14)⁷³

Zémor acrescenta que, se apesar disso, alguém pretender levar adiante a metáfora do cidadão como consumidor, o mais correto seria considerá-lo um cliente de tipo bem especial, que seja acionista e ao mesmo tempo financiador, pois, ao contribuir com a estrutura, ele também arca com o custo de um serviço por um eventual complemento de preço.

Como eleitor, o usuário do serviço público entende deter uma parte do poder de decisão do seu fornecedor. É do legislador, do conselheiro regional, geral ou municipal por ele eleito que partiu a legitimidade das decisões públicas e políticas. (ZÉMOR, 1995:14)⁷⁴

O comunicador francês critica, ainda, o uso personalista dos bens públicos e afirma que a imagem divulgada deve corresponder à veracidade dos fatos ou da instituição. Na “Carta deontológica da comunicação pública”, ele acrescenta também a transparência e a prestação de contas como itens fundamentais dessa modalidade comunicacional.

Da mesma maneira que Heloiza Matos (2007), no entanto, consideramos que a comunicação pública não é realizada *exclusivamente* com o Estado como agente do

⁷³ “S’il pu avoir des effets bénéfiques, ce modèle de la relation client-fournisseur, appliqué au service public, trouve rapidement sa limite, car, dans cette relation, le fournisseur nest pas en concurrence, ni librement choisi.”

⁷⁴ “En tant qu’électeur, l’utilisateur du service public pense détenir une part du pouvoir de décision chez son fournisseur. C’est au législateur, au conseiller régional, général ou municipal qu’il a élus que ressortit la légitimité de la politique e des décisions publiques.”

processo, e destacamos também as possibilidades que existem do ponto de vista da sociedade civil e do cidadão. A pesquisadora faz as seguintes considerações:

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. (MATOS, 2007:54)

A partir de uma aproximação de conceitos entre esfera pública e capital social, Matos amplia o entendimento da comunicação pública, vinculando-a a uma ação coletiva sobre questões de interesse público e à promoção de um ambiente de confiança e de cooperação entre os agentes sociais. Para a pesquisadora, trata-se de um processo instaurado na “esfera pública [...], um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 2009:49).

Se historicamente este ou aquele agente possa ter se confundido com o processo mesmo da comunicação pública, como foi e continua sendo o caso do governo e das mídias, é preciso superar este estágio, propondo um novo paradigma: a *comunicação pública* exige a participação da sociedade e seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e seus poderes, mas também como produtores ativos do processo. (MATOS, 2007:52)

Esse ponto de vista é assumido por Jorge Duarte (2007), que também destaca a *participação* como um dos aspectos centrais do conceito.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. (DUARTE, 2007:64)

Na mesma direção caminha o colombiano Juan Jaramillo López:

Se ha escrito suficiente sobre el concepto comunicación pública y los linderos que acercan y distancian los diversos enfoques que se acogen a esta denominación, de tal manera que ya es posible identificar por lo menos tres rasgos comunes a todas esas aproximaciones: primero que comprensión de lo público; segundo que opera en diferentes escenarios, entre los es una noción de la comunicación asociada a alguna cuales se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y tercero que

es una idea vinculada a principios como la visibilidad, la inclusión y la participación. (JARAMILLO LÓPEZ, 2012:2)

Jaramillo López qualifica essa participação de *advocacy*, considerando-a uma ação característica de comunicação pública, uma vez que subentende a convocação e a construção de propósitos comuns em busca de formação de sentidos compartilhados para assuntos de interesses coletivos.

Más bien se piensa que el reconocimiento de estos acentos enriquece la comprensión de lo que es comunicación pública y contribuye a consolidar la validez de recurrir al concepto para aludir a un conjunto de temas, definiciones, premisas y metodologías referidas a la manera como los sujetos luchan por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro”, por participar en la esfera pública, concebida esta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad. (JARAMILLO LÓPEZ, 2012:2)

Diante desses pressupostos, entendemos que, mesmo se um grupo privado ou instituições do mercado veicularem campanhas de inequívoco interesse coletivo, sem finalidade de obter lucro – como uma campanha de solidariedade a vítimas de desastres naturais –, tal procedimento não poderia ser considerado um processo de *comunicação pública*, pois esse conceito se filia justamente ao “mundo da vida” habermasiano. Na teoria desenvolvida pelo filósofo alemão, o “mundo da vida” (uma reformulação da proposta inicial de “esfera pública”) consiste em uma dimensão da vida comum que oferece resistência à ação instrumental do “sistema”, identificado por sua vez com as forças coercitivas do Estado e do mercado. É no mundo da vida que ocorre toda interação social e se desenvolve a intersubjetividade constitutiva do ser social. E é nele, conforme a formulação de Andrew Arato e Jean Cohen (1994), que ocorre a atuação da sociedade civil,⁷⁵ entendida como instituições e formas associativas que dependem fundamentalmente da interação comunicacional para sua reprodução e que confiam

⁷⁵ Sobre o conceito de sociedade civil, Arato e Cohen (1994:50) definem: “Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul têm se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, Estado e mercado, ao mesmo tempo que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt” (apud LÜCHMANN, 2002:6-7).

prioritariamente em processos de integração social para ação coordenada dentro de suas fronteiras.

Afinal, como ressalta Jaramillo López

Comunicación pública, pues, es la que se da en la esfera pública bien sea para construir bienes públicos (política); para incidir en la agenda pública (mediática); para comunicar a las entidades del Estado con la sociedad (estatal); para construir sentido compartido al interior de la organización (organizacional) o como resultado de las interacciones propias de los movimientos sociales (de la vida social). (JARAMILLO LÓPEZ, 2012:7)

Delineados os contornos do conceito de comunicação pública com que trabalhamos, de que maneira se inserem os sistemas de radiodifusão controlados pelo Estado nessa abordagem? Primeiro, cabe ressaltar que os meios de comunicação e as iniciativas de radiodifusão custeadas pelo poder público, ou de natureza não comercial – como as rádios e TVs comunitárias –, não expressam, na totalidade, o conceito de comunicação pública tal qual ele vem sendo debatido academicamente. Isso porque o referencial da *comunicação pública consiste em uma proposta normativa para balizar a atuação destes meios, com vistas à construção de uma sociedade democrática em um sentido ampliado.*

Em nossa opinião, em teoria, uma emissora pode compor o sistema público de comunicação e, ao mesmo tempo, ser uma empresa estatal: a questão aqui é quais parâmetros presidem sua prática. Seu *modelo institucional* e sua *gestão* podem ou não estar alinhados com princípios que lhe garantam independência editorial, autonomia financeira e participação da sociedade.

Na realidade, deveria provocar estranhamento o contrário: um veículo de comunicação estatal que não estivesse sujeito ao escrutínio do cidadão; ou uma emissora que se resignasse a promover a figura do político de ocasião. Um *sistema de mídia autônomo administrativo e financeiramente, democrático e comprometido com o referencial da comunicação pública* nos parece requisito prévio para fomentar um debate mais plural e equânime sobre questões de interesse público – principalmente, se consideramos que o ecossistema midiático é hegemonizado pelo sistema privado no Brasil.

Em outras palavras, os meios públicos (controlados ou não pelo Estado) *podem intensificar* o potencial comunicativo da sociedade civil, contribuindo para a expressão das demandas gestadas no “mundo da vida” e para a democratização do próprio sistema político. Até mesmo porque

Embora o conceito de cidadania global da informação tenha surgido das novas tecnologias e de seus impactos sociais, a presença dos conglomerados de mídia, o fluxo assimétrico da produção dos conteúdos e, mais recentemente, a convergência midiática têm tornado mais desigual a universalidade de acesso. (MATOS, 2007:52)

Partilhamos, ainda, da perspectiva assumida por Eugenio Bucci (2008), segundo a qual a empresa de mídia pública se mostra necessária apenas se for “capaz de melhorar os processos democráticos, a geração de cultura, a diversidade, a inclusão social, se elevar o nível de fundamentação das decisões políticas tomadas direta ou indiretamente pelos cidadãos” (BUCCI, 2008).

A questão é que, no Brasil, a comunicação promovida pelo Estado confunde-se com sua herança caracterizada pelo arbítrio, pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo, como expusemos nos dois capítulos anteriores. Provavelmente afastar-se desse passado tenha sido o desejo do legislador quando inseriu na Constituição de 1988 a diferenciação entre “sistema estatal” e “sistema público” de comunicação. Além de atribuir ao Estado a responsabilidade pela outorga da concessão do serviço de comunicação, o artigo 223 da Carta Magna estabelece a observância da complementaridade de três sistemas: o privado, o público e o estatal. Esse seria o ponto de partida para uma zona cinzenta que turvou parte das discussões no meio, uma vez que o sistema público jamais foi regulamentado.⁷⁶

A própria Constituição não esclarece qual seria a distinção entre público e estatal. Ao mesmo tempo, algumas tentativas de separar esses dois conceitos têm levado a labirintos teóricos. Se considerarmos que o sistema público deve ser democrático e independente, deveríamos aceitar então que o sistema estatal lhe fosse antagônico? Se a universidade e o sistema de saúde garantidos e financiados pelo Estado são considerados públicos e autônomos, por que o sistema de comunicação teria um

⁷⁶ Na realidade, é importante ressaltar que, constitucionalmente, todo o sistema de radiodifusão é, no Brasil, objeto de concessão. “Isso significa que as emissoras de rádio ou televisão, públicas ou privadas, prestam um serviço público. O que quer dizer que essas emissoras, mesmo quando são comerciais, realizam, ao menos em parte, funções de comunicação pública” (KOÇOUSKI, 2012:72).

tratamento distinto? Se a própria Constituição coíbe o uso de recursos públicos em proveito individual e apregoa a *impessoalidade* como um dos princípios da gestão estatal, por que a comunicação realizada por veículos estatais deveria se confundir com a comunicação destinada à promoção de um político ou partido?

A vasta história das televisões consideradas públicas em outros países – como o exemplo notório da BBC – foi construída, na realidade, a partir do patrimônio organizado pelo Estado, seja por meio de transferência direta de verba, seja por aquisição de infraestrutura, seja por regulamentação de taxas e impostos. Assim, nos parece que a questão central na discussão sobre as empresas de comunicação custeadas pelo erário é justamente a garantia de seu caráter democrático em um sentido maximalista – que tenha uma gestão transparente, impessoal, que preste contas periódicas à sociedade e seja controlada pelo cidadão. Segundo a tradição construída pelos movimentos da sociedade civil que atuam nesse campo, a qualificação “empresa pública” corresponde a essa interpretação, fazendo contraponto ao “sistema estatal”, que ainda estaria preso a práticas do passado.

Mesmo assim, é preciso ressaltar que a democratização da comunicação promovida pelo Estado, bem como a regulamentação das concessões dos *players* privados, são duas ações fundamentais se o objetivo é alargar o espectro democrático do regime político brasileiro. Historicamente, o Estado e também a mídia privada oligopolizada têm reduzido a amplitude do debate público na sociedade, invisibilizando não só classes sociais subalternas, como também propostas antagônicas aos interesses hegemônicos. Ao mesmo tempo, como demonstramos na segunda parte do capítulo 1, já estão dadas as condições teóricas e práticas para empresas de mídia pública assumirem modelos participativos e autônomos, estabelecendo e fortalecendo novos vínculos com as demandas dos cidadãos que são, em última análise, sua razão de ser.

III. A EBC e o desenho institucional da participação

[...] cuando se aspira a una educación encaminada a formar sujetos autónomos, críticos y creativos y ciudadanos participantes en la construcción de una sociedad democrática, se privilegiará una *comunicación-diálogo*, entendida como intercambio e interacción, como relación comunitaria y solidaria; una comunicación, en fin, que en lugar de entronizar locutores potencie interlocutores.

Kaplún (1998:220)

Neste capítulo 3, analisamos o desenho institucional e a prática do Conselho Curador da EBC, à luz da discussão já realizada sobre os desafios contemporâneos das empresas de mídia pública e sobre os modelos democráticos. Os argumentos da gestão democrática e da abertura à participação da sociedade são um dos principais aspectos que caracterizam uma empresa pública de comunicação, embora não sejam os únicos. Eles estiveram presentes no discurso legitimador da proposta de criação da EBC, de modo que a legislação procurou incorporá-los. Discutimos a seguir os parâmetros legais que regem o papel dos conselheiros e investigamos a dinâmica de sua atuação entre 2007 e 2011, período que corresponde à gestão de Tereza Cruvinel no comando da empresa.

1. Referencial e procedimentos metodológicos

O trajeto que estamos percorrendo nesta dissertação para analisar o Conselho Curador da EBC se ampara nas opções metodológicas de estudos de instâncias participativas. O desafio de propor um conjunto de procedimentos para pesquisar uma

organismo deste tipo implica uma série de escolhas que dialogam, ao mesmo tempo, com as possibilidades de captação de dados e também com os objetivos que se pretende atingir.

Em nosso caso, embora tenhamos optado por focar nosso estudo no Conselho Curador – a principal instância formal de participação da sociedade na EBC –, não significa que essa seja a única modalidade de atuação do cidadão. O próprio *Manual de Jornalismo*, elaborado colaborativamente a partir de uma demanda explicitada pelo Conselho Curador na sua quinta resolução (em 2010), registra a participação em dois de seus princípios fundamentais:

Fomento à construção da cidadania, ao aperfeiçoamento da democracia e à participação da sociedade; [...] Subordinação aos interesses da sociedade, explicitados por instrumentos formais inseridos na constituição da empresa, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira.

O *Manual* estabelece que o “jornalismo participativo” é um dos referenciais para a prática dos profissionais da EBC. Diversos canais podem viabilizar esse diálogo. Além disso, a empresa veicula tanto produções amadoras de usuários, como também trabalhos de profissionais independentes, desde que observados alguns parâmetros técnicos e de qualidade.⁷⁷ A legislação da EBC estabelece o estímulo à “produção regional e independente” como uma meta da TV Brasil, determinando que pelo menos 10% da programação semanal tenha caráter regional e outros 5% possam ser qualificados como produção independente.

Nossa pesquisa, no entanto, não investigou esse aspecto da participação – o envolvimento com a produção de conteúdo propriamente dita. Tampouco verificamos como se dá a interação entre a direção da empresa e os funcionários, ou seja, como as instâncias de comando se relacionam, absorvem e respondem às demandas apresentadas pelos trabalhadores. Embora consideremos *centrais* essas abordagens, tais temas apenas são contemplados marginalmente nesta dissertação – mais especificamente, apenas quando surgem nos temas que abordamos relacionados ao Conselho Curador. O mesmo procedimento adotamos com a Ouvidoria, instituída pela lei que criou a EBC e que é instada a apresentar relatórios bimestrais para os conselheiros. Tratamos aqui das consequências das demandas encaminhadas pelos usuários à Ouvidoria que reverberam

⁷⁷ Duas iniciativas, em particular, chamam a atenção nesse aspecto. O quadro “Outro olhar”, do Repórter Brasil, e a editoria “Colaborativo”, do Portal da EBC.

no Conselho Curador – como veremos, esses relatórios não possuem um papel secundário nas discussões dos conselheiros.

Embora designado pelo diretor-presidente, o ouvidor deve prestar contas ao usuário e ao Conselho Curador. A legislação define que ele deverá (i) redigir boletim interno diário com críticas à programação para a Direção Executiva, (ii) conduzir quinze minutos, no mínimo, da programação semanal e (iii) produzir “relatórios bimestrais sobre a atuação da EBC, a serem encaminhados aos membros do Conselho Curador” no máximo cinco dias antes de suas reuniões. O ouvidor – que tem mandato de dois anos e só perde o posto em caso de renúncia ou processo judicial – também participa dos debates do Conselho, sem no entanto possuir direito a voto.

O recorte que propomos justifica-se quando consideramos que o Conselho Curador foi desenhado para *efetivar formalmente* a participação da sociedade na gestão da empresa e, por esse motivo, constitui-se em um espaço *qualitativamente privilegiado* para a análise das práticas participativas na gestão da EBC. Sua criação respondeu a uma demanda apresentada pela sociedade civil de instituir mecanismos de governança compartilhada da empresa pública; na prática, o Conselho Curador representa uma instância de poder na estrutura da EBC.

Para estudá-lo, assumimos aqui um enfoque de pesquisas sobre conselhos que pode ser denominado como “Pesquisas *multifocais*, que combinam diferentes dimensões de análises”, seguindo a classificação elaborada por Carla Almeida, Domitila Costa Cayeres e Luciana Tatagiba (2015), pesquisadoras que mapearam a produção acadêmica sobre os conselhos de políticas públicas entre 2001 e 2011.

As autoras categorizaram as abordagens de 537 trabalhos, sendo a maioria (86%) dissertações e teses, concentradas nas ciências humanas (38,5%) e nas ciências sociais aplicadas (36%). A partir da sistematização dessas pesquisas, Almeida, Cayeres e Tatagiba (2015) apresentam os principais enfoques analíticos no quadro a seguir:

Tabela 3.1 – Enfoques de pesquisas sobre conselho

Enfoques	Objetivos dos trabalhos
Foco nas <i>dinâmicas internas</i> dos conselhos	Abordar as dinâmicas internas de funcionamento dos conselhos, partindo de perguntas gerais, tais como: "como se dá a participação/controle social nos conselhos".
Foco na análise do perfil e desempenho de <i>atores</i> específicos no interior dos conselhos	Compreender como grupos ou atores específicos (usuários da saúde, ONGs, movimento popular, empresários etc.) atuam como conselheiros.
Foco nos <i>resultados</i> dos conselhos	Responder, com diferentes níveis de sofisticação, a pergunta "os conselhos importam?". Na maioria dos casos, não há seleção de variáveis específicas para testar impacto.
Foco no debate <i>teórico</i>	Interpelar teorias, criticar e/ou propor novos instrumentos analíticos, ainda que contemplando ou se baseando em pesquisas empíricas.
Foco nos processos <i>histórico-institucionais</i> mais amplos, nos quais os conselhos estão inseridos	Compreender os marcos histórico-institucionais no bojo dos quais os conselhos emergem: construção da democracia, revisão do pacto federativo, criação do SUS, LOAS, ECA etc.
Pesquisas <i>multifocais</i> , que combinam diferentes dimensões de análise	Combinar, com a mesma centralidade, diferentes enfoques, por exemplo, "atores" e "dinâmicas internas". Incluem desde desenhos mais sofisticados, que buscam testar correlações entre dimensões de análise, até trabalhos que abordam os conselhos de uma perspectiva geral, contemplando dois ou mais enfoques.
Foco nos <i>condicionantes</i> que influenciam, de fora, a atuação dos conselhos e/ou dos conselheiros	Avaliar as dinâmicas e os resultados dos conselhos a partir de dimensões externas, como projeto político dos governos, padrão associativo, cultura política local etc.

Fonte: Almeida, Cayeres e Tatagiba (2015:270).

Nosso estudo concilia algumas abordagens de trabalhos sobre conselhos, mas com ajustes que foram necessários realizar por conta da especificidade do objeto em questão: trata-se de um conselho que não está focado em políticas públicas setoriais, mas sim em viabilizar a participação da sociedade em uma empresa pública de comunicação.⁷⁸

A investigação se estrutura em torno de três dimensões analíticas: (i) exposição dos *marcos históricos* das empresas públicas de comunicação e da *teoria relativa à prática participativa*, com foco em um processo mais amplo; (ii) análise de como o Conselho se estruturou e qual a natureza de seu *desenho institucional*; (iii) estudo da *dinâmica interna* do Conselho.

Trabalhamos o primeiro item a partir de uma revisão bibliográfica selecionada, procurando indicar as ramificações deste debate. Um dos aspectos que destacamos na

⁷⁸ Cf. <<http://www.conselhocurador.ebc.com.br/pagina/conselho-curador>>. Acesso em: 5/2/2014.

discussão tanto sobre as empresas públicas, quanto sobre os regimes democráticos, foi a contemporaneidade do tema da participação da sociedade na gestão do bem comum.

É natural que as ferramentas de participação social da mídia pública de um país se relacionem com o contexto histórico, social e político em que foram gestados. O modelo do Conselho Curador da EBC possui uma dinâmica bastante peculiar e seu desenho institucional mantém diálogo com as práticas existentes nos conselhos do Estado brasileiro, reproduzindo algumas de suas características, dilemas e expectativas, e diferenciam-se por sua natureza de Conselhos de Administração empresarias, mesmo o de estatais.⁷⁹

Abordamos como o Conselho Curador da EBC se estruturou, bem como as características de seu *desenho institucional*, a partir da análise documental da legislação e da recuperação histórica do debate sobre a criação da empresa. Para tanto, lançamos mão das referências sobretudo de Luciana Tatagiba (2007, 2015) e Archon Fung (2004), que, a partir da teoria deliberativa (discutida no capítulo 2), desenvolvem mecanismos para o estudo de instâncias participativas. Os marcos legais analisados aqui são a lei que instituiu a EBC (n.11.652/2008) e o Estatuto da empresa (decreto n.6.689/2008). Complementamos a análise documental com informações obtidas no site da EBC e do Conselho Curador.⁸⁰

Posteriormente, abordamos a dinâmica interna dos debates dos conselheiros entre 2007 e 2011 – período que corresponde à gestão de Tereza Cruvinel na direção da empresa –, com base no estudo das transcrições e atas de 30 reuniões realizadas no período e nas resoluções tomadas pelo Conselho. Nosso recorte temporal se justifica porque permite que se analise o ciclo do relacionamento da gestão inaugural da Diretoria Executiva da EBC com a primeira formação do Conselho Curador, que sofreu limitadas alterações neste período. As atas de todas as reuniões, as transcrições a partir da quarta reunião e as resoluções deliberadas estão disponíveis na página do Conselho Curador. Além das referências citadas, mobilizamos para esse estudo os preceitos da Análise de Conteúdo (AC), de Laurence Bardin (2011), e alguns conceitos formulados por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1987) – autores discutidos preliminarmente no capítulo 2.

⁷⁹ Como será apresentado a seguir, a própria EBC possui um Conselho de Administração.

⁸⁰ Cujos endereços são: <<http://www.ebc.com.br>> e <<http://www.conselhocurador.ebc.com.br>>.

2. EBC: da concepção ao nascimento

A EBC nasceu em outubro de 2007, com a publicação no *Diário Oficial* da Medida Provisória (MP) n.368/2007, depois convertida na lei n.11.652/2008, e do decreto 6.246/2007, convertido no decreto 6.689/2008. A empresa incorporou o patrimônio da antiga Radiobrás (Empresa Brasileira de Comunicação) e da Acerp (Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto), responsável pela TVE Brasil.

Em sua natureza jurídica, trata-se de uma sociedade anônima de capital fechado com a União controlando 100% de suas ações. A lei permite que até 49% do capital social seja transferido a entidades ligadas à administração federal indireta, aos estados e municípios. Como empresa pública, é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência.

A dotação da EBC é estabelecida anualmente pelo Orçamento Geral da União e teria como uma de suas principais fontes de financiamento a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, que seria obtido a partir do repasse de 10% do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel). A lei n.11.652/2008 determinou que a empresa recebesse 75% dessa arrecadação, sendo que 22,5% seriam repartidos entre outras emissoras do campo público e o restante ficaria com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Na prática, essa verba não tem fortalecido o caixa da empresa, seja porque as empresas do setor de telecomunicação questionam na Justiça a destinação do tributo que já pagam, seja porque o governo e o Congresso não regulamentaram como os 22,5% serão divididos. Não se trata de verba menor. Para efeito de comparação, em 2014, a EBC teria disponível por meio da contribuição R\$ 483 milhões, enquanto seu orçamento previsto era de R\$ 240 milhões.⁸¹ Além disso, sobre outras receitas, a lei proíbe a EBC de veicular publicidade privada, mas permite que obtenha verba suplementar com outras fontes, como venda de programas, licenciamento de marcas, doações, publicidade institucional, patrocínio de programas e prestação de serviços a organismos públicos e privados.

A criação da EBC não se deu apenas por um projeto do Poder Executivo. O nascimento da empresa remete também a um debate impulsionado há décadas em diversos segmentos da sociedade civil e que ganhou mais vigor em 2006 com uma

⁸¹ Câmara debate financiamento de emissoras públicas, Agência EBC, 20/5/2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/camara-debate-financiamento-de-emissoras-publicas>>. Acesso em: 5/12/2014.

articulação de televisões educativas, culturais, universitárias, comunitárias e legislativas. Como relata Teresa Otondo (2008:19), as associações representativas dessas emissoras⁸² criaram naquele ano um grupo de interlocução com o governo para participar das discussões sobre a implantação da televisão digital. Era um momento em que decisões importantes estavam sendo tomadas, como convergência, portabilidade, interatividade, multiprogramação etc. “Desse movimento, que constituiu o chamado ‘campo público de televisão’, resultou a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, coordenado afinal pelo Ministério da Cultura e pela Secretaria do Audiovisual” (OTONDO, 2008:19).

Jonas Valente (2009:118-9) acrescenta que o Ministério da Cultura, partidário das posições defendidas sem sucesso pela sociedade civil no debate sobre o sistema digital, somou-se à Radiobrás para viabilizar o diálogo do governo federal com o “campo público de televisão”. Em meio a essa articulação, o ministro Hélio Costa (Comunicação) tentara atropelar esse processo anunciando no início de 2007 que criaria uma nova rede pública de TV e rádio, com verba de R\$ 250 milhões, conforme previa o decreto 5.820/2006 que implantava a televisão digital. Hélio Costa não teve sucesso em seus esforços e Franklin Martins, à frente da Secom, assumiu a liderança das discussões do projeto no governo federal, em alguma medida polarizando com o Ministério da Cultura.⁸³

O Fórum foi realizado na capital federal em maio de 2007, e o consenso obtido entre as entidades foi expresso na *Carta de Brasília*, documento que se tornou referência nessa questão. “Os temas foram discutidos no Fórum e os resultados encaminhados ao presidente Lula como contribuição do setor para o desenho do novo sistema de televisão pública que as novas tecnologias faziam pressentir” (OTONDO, 2008:20).

Diversas organizações da sociedade civil, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo Intervozes, participaram do encontro, embora estivessem presentes apenas na condição de “convidados” ou “observadores”.

⁸² Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), Associação Brasileira da Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Canais Comunitários (Abccom) e A Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral).

⁸³ Cf. Otondo (2008), Valente (2009), Bucci (2015) e Ramos (2013).

Com relação ao modelo de gestão, o documento demandou que a televisão pública deveria ser (i) “independente e autônoma em relação a governos e ao mercado”, com múltiplas fontes de financiamento e participação significativa de orçamentos públicos e de fundos não contingenciáveis; e (ii) suas diretrizes de gestão, programação e fiscalização dessa programação ficariam a cargo de um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade “no qual o Estado não deve ter maioria”.⁸⁴

Esses dois itens mantinham diálogo com o diagnóstico feito pelas empresas para fomentar o debate na reunião. Em um documento divulgado previamente, a Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (Abepec) analisava que o cenário das 19 empresas que compunham a entidade era marcado pela dependência administrativa e financeira em relação ao Estado.

Televisões geralmente criadas nos âmbitos estadual, federal ou de fundações careceram quase sempre de recursos compatíveis com o tipo de atividade, tanto para a produção de suas programações quanto para a renovação tecnológica de seu parque produtivo. (ABEPEC, 2007:40)

O relatório da Abepec assinalava que suas associadas não desfrutavam de autonomia intelectual e administrativa, indicando que isso só seria possível com “a presença gestora de conselhos representativos da sociedade, nos quais a presença dos governos fosse minoritária. Isto continua sendo, ainda hoje, um dos objetivos de grande parte das geradoras públicas de televisão” (ABEPEC, 2007:40).

Naquele momento, os conselhos gestores da maior parte das 19 associadas tinham uma maioria composta por representantes diretos do governo, com a prerrogativa de destituir a direção executiva. Apenas a TV Cultura (SP) e a TVE Piratini (RS) não se enquadravam nessa situação, sendo que somente na emissora paulista os diretores possuem mandato constituído.

Teresa Otondo (2008) relata que, depois da divulgação da *Carta de Brasília*, as associações e organizações presentes seguiram pressionando o governo federal para que incorporasse suas demandas na empresa a ser criada. Em junho, dois assessores do ministro Franklin Martins, Delcimar Pires e Eduardo Castro, reuniram-se com representantes da sociedade civil – especificamente da Fittert, da CUT, do Intervozes,

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Leia-na-integra-a-Carta-de-Brasilia/5/13076>>. Acesso em: 5/9/2014.

do FNDC e da Amarc. Nesse encontro, o ponto nevrálgico das divergências foi o modelo de gestão da nova empresa e, mais especificamente, a maneira pela qual seriam escolhidos os nomes para o Conselho Curador, órgão que seria responsável para viabilizar a participação social na mídia pública. De um lado, o governo fazia questão de *selecionar* os conselheiros da sociedade civil, alegando que tinha “legitimidade” para essa escolha e que assim evitaria “corporativismos”; de outro lado, as entidades pressionavam para que houvesse *representantes* das organizações atuantes no campo público.

O conceito de participação é o pomo de discórdia. [...] A discussão nesse ponto, que foi acirrada, empacou quando caiu no campo das ideologias. As palavras-chave: participação popular e representação.⁸⁵ (OTONDO, 2008:141)

Como resultado do desencontro das expectativas gestadas no Fórum e a posição do governo, mais de cinquenta organizações da sociedade civil divulgaram, em agosto de 2007, um novo documento, o manifesto *Pela gestão democrática da TV Pública*, com críticas ao modelo encampado por Franklin Martins. Além de ONGs e associações vinculadas à questão da comunicação, o texto continha assinaturas de movimentos sociais populares, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

O texto criticou a possibilidade de o presidente da República escolher o diretor-presidente da nova empresa, sem qualquer participação de um órgão independente ou do Legislativo: “É com grande preocupação, entretanto, que acompanhamos a intenção da Secom de estabelecer mecanismos de gestão vinculados exclusivamente ao Executivo federal”. As organizações também ressaltaram que o modelo de um conselho baseado em *personalidades indicadas pela Presidência da República* – embora os representantes do governo fossem minoria – “é diametralmente oposto ao acúmulo histórico sobre formas de representação da sociedade em espaços onde há a busca pela desvinculação de interesses exclusivos de governos”. Os signatários afirmaram que, para uma empresa que se pretende pública nascer com independência e autonomia, seria preciso que o órgão gestor fosse plural e representativo, preservando a *independência em relação ao mercado e aos governos*, “funcionando com base na gestão democrática e participativa”.

⁸⁵ O capítulo 2 dialoga com essa interpretação e procura fornecer um pano de fundo interpretativo para essa questão que também será tratada mais adiante.

Como contraponto, as entidades apresentam exemplos de outras áreas do Estado, sem afirmar, no entanto, que estariam propondo o “modelo exato de gestão da nova instituição”.

Os exemplos brasileiros de espaços de participação da sociedade mostram que tais estruturas devem ser compostas de forma ampla e plural a partir da divisão por segmentos da sociedade e processos democráticos de escolha, seja por Conferência ou por eleição direta. Isso já acontece em outras estruturas que também enfrentaram o desafio de buscar mecanismos de escolha de representantes do conjunto da sociedade. Da mesma forma, deve haver mecanismos de controle social para que os cidadãos e cidadãs possam dialogar e demandar de seus representantes.

Teresa Otondo considera que o manifesto identifica que há outros modelos de gestão possíveis e “aponta novamente para os exemplos como os dos conselhos da Saúde e de Cidades [...], que resolvem bem questões de representação, participação, diversidade e pluralismo” (OTONDO, 2008:141). Valente (2009:123) relata que, em maio de 2007, logo após o Fórum de TVs Públicas, os ministros Dilma Rousseff (Casa Civil), Franklin Martins (Secom), Juca Ferreira (então interino da Cultura), Fernando Haddad (Educação) e um representante do Ministério das Comunicações se encontraram com o presidente Lula e definiram que o modelo de gestão da nova empresa teria em seu “núcleo [...] um conselho com maioria da sociedade e apontou-se um modelo de financiamento baseado em recursos orçamentários e em fundos públicos” (VALENTE, 2009:123).

Um grupo de trabalho foi elaborado para definir o modelo de gestão da nova empresa. Entre os desafios colocados, estava o estabelecimento do critério pelo qual os conselheiros seriam escolhidos para o órgão responsável por viabilizar a participação da sociedade na empresa. Verificou-se uma polêmica no grupo de trabalho e duas posições se mostravam antagônicas:

A primeira, patrocinada pelo ministro Franklin Martins, previa a indicação pelo presidente da República de conselheiros sem vinculação a movimentos ou segmentos, que seriam livremente escolhidos por seus atributos pessoais e pela sua representatividade na sociedade brasileira. A segunda, capitaneada sobretudo pelo professor Laurindo Leal Filho, consistia na nomeação pelo presidente da República a partir de indicações feitas pela sociedade. (VALENTE, 2009:124)

A tensão criada entre entidades atuantes no setor da comunicação e o governo não se extinguiu nas discussões sobre a criação da nova empresa e, como veremos, refletiu-se nos próprios debates do Conselho Curador. No projeto da EBC, prevaleceu a posição defendida pelo titular da Secom. À luz de nosso referencial, pode-se afirmar que a proposta das organizações da sociedade civil ancorava-se em um *desenho institucional que preservava a participação da sociedade em uma perspectiva democrática maximalista*, enquanto o governo, por sua vez, *desejava limitar o alcance dessa participação*, entendendo que o processo eleitoral lhe garantia a legitimidade para ter a prerrogativa de definir os representantes da sociedade sem submeter-se a processos de validação.

De todo modo, apesar das divergências, a discussão se dava em parâmetros renovados para o segmento da radiodifusão pública, uma vez que os modelos em pauta representavam avanços significativos em relação às outras empresas do setor no Brasil. Eugenio Bucci (2015:113) considera que o saldo do processo de criação da EBC é positivo, pois “impulsionou e qualificou o debate sobre a comunicação pública não governamental”.

No entanto, o ex-presidente da Radiobrás afirma que há motivos para preocupações, pois o governo tem meios para constrangê-la e cerceá-la, mesmo que não seja o objetivo da atual gestão. “A empresa e os serviços que tem por missão prestar à sociedade estão sujeitos aos humores (ou interesses) de quem está no poder” (BUCCI, 2015:114). A seguir discutimos os marcos legais que regem a atuação do Conselho Curador.

3. Análise do desenho institucional

O modelo institucional de uma instância que viabiliza a participação da sociedade diz muito das possibilidades e dos limites do diálogo com o cidadão, uma vez que ele não apenas “deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça aos princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos” (LÜCHMANN, 2002:36).

A dimensão institucional torna-se, portanto, central, na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política, ou na medida em que define as condições de ampliação e da sustentabilidade das experiências participativas. (LÜCHMANN, 2002:47)

Para a pesquisadora Lígia Lüchmann, há três questões fundamentais na análise que incorpora a dimensão institucional. Em primeiro lugar, deve-se considerar que as instituições possuem um importante caráter de estabilidade e durabilidade e, assim, constituem um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam as diferentes atividades sociais. Além disso, em segundo lugar, as instituições “regularizam, modelam ou impactam comportamentos”. Mesmo que os cidadãos ou os integrantes de uma instituição possam construir regras, normas e condutas, há uma limitação e um condicionamento impostos por uma herança existente. Mecanismos e sistemas institucionais podem, por um lado, constranger os interesses e as preferências ou, então, também empoderar atores sociais, estruturar novas agendas e comportamentos sociais. Por fim, em terceiro lugar, Lüchmann afirma que as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais.

[...] se, por um lado, não se pode negar o papel de constrangimento da esfera ou do campo institucional na conformação da ação e do comportamento social, por outro lado, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social. (LÜCHMANN, 2002:23)

Luciana Tatagiba e Carla Almeida (2007) afirmam que o desenho institucional oferece os parâmetros para a atuação dos conselhos, bem como apresenta os contornos básicos de sua identidade política. Nas leis de criação são definidas as regras para composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais etc., os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no que se refere aos resultados esperados da participação. Porém, ela salienta:

Para além dos princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis

fundamentais: desenho institucional e trajetória política. (TATABIGA; ALMEIDA, 2007:63)

Archon Fung (2004), em “Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências”, caracteriza como *minipúblicos* os esforços que reúnem cidadãos em *escala menor* do que a de uma totalidade de uma sociedade para discutir e deliberar assuntos variados democraticamente. O autor defende o estudo dessas *instâncias reduzidas de deliberação* – que podem reunir dezenas ou milhares de cidadãos, mas nunca milhões –, afirmando que essas experiências são variadas o bastante de tal forma que “casos particulares de minipúblicos podem antecipar as preocupações centrais das visões em disputa, por exemplo, chamando a atenção para a educação política, a solidariedade social, a crítica política ou o controle popular” (FUNG, 2004:175).

O autor apresenta uma tipologia dos minipúblicos e propõe um roteiro para analisá-los segundo seu desenho institucional. É nele que nos referenciamos para o estudo feito a seguir, complementando-o com outros autores. O primeiro modelo de minipúblico de Fung (2004) seria o *fórum educativo*, cuja missão estaria vinculada à criação de condições para os cidadãos formularem, articularem e refinarem opiniões sobre assuntos públicos. O segundo modelo é caracterizado como *conselho consultivo participativo*, que se propõe a “não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas a preferências meditadas” (FUNG, 2004:176). Estes não interrompem suas atividades após a deliberação, mas desenvolvem um relacionamento com tomadores de decisão, econômicos ou estatais, para transmitir preferências após elas terem sido apropriadamente articuladas e combinadas em uma escolha social.

Conselhos consultivos participativos têm resultado frequentemente de parcerias entre organizações sem fins lucrativos dedicadas ao discurso público e agências governamentais procurando solicitar o empenho dos cidadãos e elevar sua legitimidade. (FUNG, 2004:176)

O terceiro modelo consistiria na *cooperação para a resolução participativa de problemas*, que prevê um relacionamento contínuo mas específico entre o Estado e a esfera pública destinado a solucionar questões coletivas, como a degradação ambiental ou escolas deficitárias. Por fim, temos o quarto modelo de minipúblico da tipologia proposta por Fung (2004), batizado de *governança democrática participativa*. Trata-se

de uma versão mais ambiciosa, que “procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação de agendas políticas”. Normalmente, esses espaços nascem da percepção de que as estruturas de representação legislativa e administração são “facilmente assenhoreadas, ou ao menos enviesadas, em prol de setores ricos e socialmente beneficiados da comunidade política”.

Injetar a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem e assim oferecer um antídoto procedimental que aumenta a equidade da legislação e da elaboração de políticas. (FUNG, 2004:177)

Em nosso estudo, constatamos que o Conselho Curador da EBC ambiciona constituir-se como um mecanismo de *governança democrática*. Como veremos na análise das reuniões, a polarização de muitos debates se dá em interpretações distintas da missão do conselho, que flutuam entre dois eixos que se referem à amplitude da atuação dos conselheiros.

Sobre as relações de poder na EBC, pode-se dizer que a lei de criação (n.11.652/2008) e o Estatuto da empresa (decreto n.6.689/2008) são bem mais precisos para definir o escopo de atuação do governo e do Conselho de Administração do que para estabelecer o alcance das atribuições do Conselho Curador. O artigo 8 (em seu inciso VIII) da lei de criação preconiza que compete à EBC: “exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República ou pelo Conselho Curador da EBC”. Nesse sentido, o Conselho – definido pelo artigo 15 da mesma legislação como “órgão de natureza consultiva e deliberativa” – teria poder para determinar novas missões para a empresa pública em pé de igualdade com a Secom. Além disso, No entanto, o artigo específico sobre o Conselho, o de número 17, afirma que cabe a ele “zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta lei”, mas, em seguida, quando especifica seu poder decisório, o restringe a “deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação propostas pela Diretoria Executiva da EBC” e “deliberar sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria Executiva da EBC e manifestar-se sobre sua aplicação prática”.

O Conselho ainda tem o poder de destituir integrantes da Direção Executivo – caso promova dois votos de confiança no período de 12 meses, com intervalo de 30 dias

entre ambos –, porém não está contemplado como parte integrante da administração da empresa. Embora o artigo 12 assinala que “a EBC será administrada por 1 (um) Conselho de Administração e por 1 (uma) Diretoria Executiva, e na sua composição contará ainda com 1 (um) Conselho Fiscal e 1 (um) Conselho Curador”, o Estatuto da EBC especifica que a empresa é administrada apenas pelos dois primeiros organismos; seu capítulo IV, intitulado “Da administração e organização da EBC”, não faz menção alguma ao Conselho Curador.

Em suma, o mesmo marco legal que o permite destituir diretores e fiscalizá-la, bem como designar novas atividades para a empresa, limita o Conselho Curador a deliberar sobre questões relativas à “linha editorial de produção e programação”. Na tipologia desenvolvida por Nico Carpentier (2011) para empresas de comunicação,⁸⁶ a EBC não poderia ser considerada uma empresa participativa a rigor, uma vez que ao menos sob a ótica da legislação não cumpriria o requisito de “codecisão sobre política organizacional”; suas características a aproximariam do modelo de “interação”, no qual há coprodução e discussão de conteúdo em um contexto organizacional, sem envolver discussões sobre, por exemplo, tecnologia ou orçamento.

Na comparação com o Conselho Curador, as atribuições do Conselho de Administração ficam mais claras na legislação, assim como as prerrogativas do Poder Executivo. É o presidente da República quem define o diretor-presidente e o diretor-geral da empresa (artigo 19 da lei n.11.652/2008). Além disso, ele também nomeia os integrantes da principal instância decisória da EBC, o Conselho de Administração, composto por cinco integrantes:

- I – de 1 (um) Presidente, indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
- II – do Diretor-Presidente da Diretoria Executiva;
- III – de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV – de 1 (um) Conselheiro, indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações; e
- V – de 1 (um) Conselheiro, indicado conforme o Estatuto.

O Conselho de Administração pode nomear e destituir até seis diretores; suas decisões são tomadas por maioria simples e o seu presidente – indicado pelo governo – tem o voto de minerva em caso de votações empatadas.⁸⁷ O Estatuto da EBC define, em

⁸⁶ Cf. quadro p.82.

⁸⁷ Uma lei de 2010 obriga o Conselho de Administração a incorporar um representante dos trabalhadores, o que passou a ocorrer a partir de fevereiro de 2015. O representante dos empregados não participará das

seu artigo 15, que, entre as atribuições do Conselho de Administração, também estão o papel de fixar as diretrizes dos negócios da empresa, com a ressalva de que devem ser observadas as competências do Conselho Curador; aprovar o Plano Estratégico, o Regimento Interno e plano de cargos e salários da empresa; decidir sobre casos omissos no próprio Estatuto.

Além de não participar da seleção do diretor-presidente da EBC, o Conselho Curador também não tem atribuição legal na escolha do responsável pela Ouvidoria, uma ferramenta central de interlocução com o cidadão. A lei estabelece que essa atribuição cabe ao Conselho de Administração (inciso XXI do artigo 15 do Estatuto) ou ao diretor-presidente (§1º, inciso II do artigo 32).

De toda maneira, pode-se dizer que o poder decisório da EBC *está concentrado significativamente* no Conselho de Administração, uma instância que padece de maior transparência, segundo o pesquisador Murilo Ramos (2013), conselheiro da EBC desde 2009.

É preciso também dar mais transparência ao Conselho de Administração. [...] Eu entendo que o Conselho de Administração tem que estar aberto, por exemplo, para que algum representante do Conselho Curador dele participe. O Conselho Curador está voltado para as questões de conteúdo, de programação, de zelar para que a EBC cumpra suas finalidades legais. Mas, para isso, é fundamental que esteja presente também no Conselho de Administração, onde as questões orçamentárias e tecnológicas são resolvidas. (RAMOS, 2013:9)

Além disso, o Conselho de Administração é o âmbito em que a influência do governo se faz de maneira inequívoca. Mais especificamente, a gestão da EBC é submetida à Secom, órgão com *status* de ministério cuja função é indissociável do interesse estratégico do governo na comunicação com a sociedade, como vemos a seguir. A secretaria foi criada ainda em 1979, durante o regime militar, no governo de João Figueiredo, incorporando à pasta a estrutura da Radiobrás, nascida quatro anos antes. De acordo com Matos (1999), uma das principais reformulações da Secom ocorreu na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quando passou a pautar-se por técnicas de marketing político. Naquele governo, ganhou novas atribuições,

discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive assistenciais e de previdência complementar, hipóteses em que fica configurado conflito de interesse, sendo tais assuntos deliberados em reunião separada e exclusiva para tal fim.

absorveu e centralizou toda a área de publicidade do governo federal e passou a coordenar o “Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal, integrado pelas áreas de Comunicação Social dos Ministérios, órgãos da Presidência da República, autarquias, fundações e sociedades sob controle direto ou indireto da União”.

Como define a pesquisadora,

O período Fernando Henrique é marcado, desde sua campanha eleitoral, por um estilo de comunicação governamental não apenas apoiado pelo marketing eleitoral, mas por uma noção de continuidade de um sucesso alcançado durante a gestão anterior, graças ao “Plano Real”. [...] O marketing público refere-se às ações do marketing governamental, ou seja, a lógica do mercado aplicada à administração pública. Na atualidade, o marketing tem trabalhado com um enfoque mais global, descartando as visões simplistas e funcionais: o marketing é mais do que sinônimo de promoção, de publicidade e de vendas, de personalidade, temas e partidos. (MATOS, 1999)

No governo Lula, a Secom passou por nova transformação e, a partir de 2007, incorporou a função de assessoria de imprensa e porta-voz da Presidência da República. Em seu website, sua missão é assim definida:

A Secom é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal. [...] Seu foco é a coordenação das ações de *comunicação governamental* para que obedçam a critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, além de supervisionar a adequação das mensagens aos públicos. Também observa o respeito à diversidade étnica nacional e à regionalização no material de divulgação, avaliando os resultados.⁸⁸

Pesquisadores como Eugenio Bucci (2015) criticam a escolha institucional que atrelou a gestão da EBC ao organismo responsável por vincular a empresa de mídia pública à visão estratégica governamental, uma vez que a pasta se encarrega tanto da propaganda do governo, como também da necessidade de zelar pela “boa imagem do presidente da República”.

Não é preciso maior profundidade analítica para concluir que suas atribuições propagandísticas contaminarão, ainda que inadvertidamente, suas relações com a EBC,

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/missao>>. Acesso em: 15/02/2015. Grifo nosso.

no presente ou no futuro. Não subestimemos os efeitos políticos que o vínculo com a Secom traz para uma televisão pública. (BUCCI, 2015:117)

Há ainda outro elemento complicador. A mesma lei n.11.652/2008 que garante à EBC autonomia para definir sua linha editorial estabelece, em seu artigo 8º, que uma de suas competências é justamente: “prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do governo federal”. A principal fonte de receita própria da EBC é obtida a partir da prestação de serviços de comunicação aos governos. E quem é seu único cliente? Justamente a secretaria à qual a empresa é ligada, a Secom.⁸⁹ A estrutura organizacional da EBC contempla uma diretoria (EBC Serviços) exclusiva para administrar esse ramo de atuação, que é responsável, entre outras ações, pela gestão da TV NBR. Trata-se do canal criado em 1998, com o *slogan* “A TV do governo federal”, herdeiro direto da Radiobrás, cuja missão é “oferecer aos telespectadores informações sobre as políticas, as ações e o dia a dia do Poder Executivo”.⁹⁰ Além da emissora, a EBC Serviços produz programas para o rádio, como “A Voz do Brasil”,⁹¹ “Café com a Presidenta” e “Bom Dia, Ministro”, e oferece produtos para seus clientes, como “Gestão de sites e redes sociais”, “análise de mídias” e “locação de estúdios”.

Em tese, a empresa pública é separada da área de prestação de serviços, mas na prática essas fronteiras nem sempre estão bem estabelecidas. A prática da empresa é zelar pela delimitação das áreas, mas nem sempre isso ocorreu, principalmente no setor de rádio (um debate do Conselho Curador explicitou essa questão). E, por fim, naturalmente, o diretor da EBC Serviços responde ao Diretor-Presidente e ao Conselho de Administração da empresa.

Essa ambiguidade de perfis público e estatal, que remete à própria herança da EBC – criada tanto a partir da estrutura da estatal Radiobrás, como da pública TVE e

⁸⁹ Como explicou o diretor-presidente Nelson Breve, em entrevista para a *Folha de S.Paulo*, em 2012: “O grosso da prestação de serviços hoje é a Secom. Esse é o grosso. Por que ainda não houve uma expansão dos negócios? Dificuldade de pessoal e de você contratar pessoas com flexibilidade para executar determinado serviço”. Íntegra disponível em: <<http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/sala-de-imprensa/2012/02/integra-da-entrevista-do-presidente-da-ebcnelson-breve-a-folha>>. Acesso em: 22/02/2015. A entrevista foi publicada na edição de 26/2/2015 da *Folha de S.Paulo* e o lead jornalístico, assinado por Fernando Rodrigues, deixa evidente a orientação em que o tema é coberto pelo jornal. O texto qualifica a EBC de “deficitária” – como se ela tivesse sido criada com a obrigação de gerar a própria receita – e “chapa-branca”, além de dizer que não atrai audiência para suas emissoras.

⁹⁰ Disponível em: <<http://conteudo.ebcservicos.com.br/veiculos/nbr>>. Acesso em: 15/2/2015.

⁹¹ A EBC produz apenas os 25 minutos iniciais referentes ao Poder Executivo; o restante do programa é elaborado pela comunicação dos poderes Judiciário e Legislativo.

rádio MEC –, compromete a estruturação de uma empresa com perfil identitário autônomo em relação ao governo federal. Essa avaliação não foi feita apenas por críticos do modelo institucional da EBC, mas pelo próprio diretor-presidente Nelson Breve (2011-2015), que em uma entrevista no ano de 2012 admitiu que a empresa vivia um dilema. Para ele, ou a EBC fortaleceria sua Diretoria de Serviços, dinamizando sua atuação para atender a clientes diversos, ou então deveria devolver a área de comunicação estatal ao Poder Executivo federal.

Eu estive com o presidente da Câmara Municipal de São Paulo [José Police Neto] na semana passada. Ele quer que a gente opere a televisão deles. Ele é do PSD [à época, opositor do governo federal], entendeu? E daqui a pouco vai ter outro de qualquer outro partido. Então, eu só não tenho condições hoje de assumir isso daí. Já outros governos já pediram para a gente operar outro tipo de coisa. A gente só não tem a estrutura necessária hoje.

No momento, se eu conseguir alcançar a estrutura de ter uma prestação de serviços, de ter flexibilidade para contratar etc. e tal e gerenciar bem a prestação de serviços mais ampla e mais plural eu acho que essa imagem [atrelada ao governo federal], ela vai ficar. Se eu não conseguir [a estrutura], eu acho que essa parte que é estatal, ela deve ser devolvida ao Poder Executivo, para que ele tenha uma estrutura de comunicação estatal. E a parte pública [da EBC] tenha independência. Ou seja: se liberte dessa parte estatal e fique fazendo só comunicação pública. E aí é mais fácil construir a imagem de comunicação pública.⁹²

Existe um movimento em alguns segmentos de organizações sociais e pesquisadores favoráveis a que a EBC desvincule-se da Secom e submeta-se ao Ministério da Cultura, uma vez que sua atividade se aproximaria muito mais das atribuições daquela pasta. Retoma-se uma tensão existente no projeto de criação da empresa, quando houve no governo federal uma polarização entre integrantes das duas pastas. Na disputa de poder, com o tempo, a EBC acabou ligada à Secom. Franklin Martins respondeu a essa crítica no passado:

Toda empresa pública responderá, do ponto de vista legal, a algum ministério. Isso não quer dizer que ela responderá do ponto de vista da programação, da linha política, do jornalismo. Isso cabe ao Conselho Curador, que terá mandato, será independente do ministério e terá poder de destituir o presidente da EBC. (DAMÉ, 2007)

⁹² Íntegra disponível em: <<http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/sala-de-imprensa/2012/02/integra-da-entrevista-do-presidente-da-ebcnelson-breve-a-folha>>. Acesso em: 22/02/2015.

Para o pesquisador Murilo Ramos (2013:8), o arranjo institucional que talvez tenha sido necessário para viabilizar o projeto da empresa pública em 2007 logo apresentou limitações.

O maior problema decorrente desse arranjo foi atrelar, de direito e de fato, a EBC à estrutura de comunicação do governo. O que, em tese, pode reduzir a sua vocação democrática. Daí a importância de se fazer, hoje, com urgência uma revisão do modelo institucional da empresa. É preciso, por exemplo, fazer com que haja algum tipo de mediação na nomeação do presidente da EBC. (RAMOS, 2013:8)

A simples mudança da titularidade de ministério evidentemente não bastaria para resolver os impasses institucionais da EBC – até porque o desafio de construir uma empresa pública com participação da sociedade e autonomia em relação ao governo enfrenta amarras e heranças da cultura comunicacional estatal que extrapolam essa questão.

Outra barreira existente, a nosso ver, é a pequena margem de atuação atribuída à principal ferramenta instituída para garantir esse papel da empresa pública, o Conselho Curador – que não participa da definição do diretor-presidente ou do diretor-geral da EBC, nem tem representação no Conselho de Administração. Até mesmo a seleção dos conselheiros da sociedade se insere na zona de influência de governo. Isso se deu diretamente na escolha de sua primeira composição, em 2007, e, depois, escolhendo os candidatos apresentados por consulta pública, nas renovações dos quadros. Essa questão nos leva ao próximo item do roteiro criado por Fung (2004) para analisar um minipúblico a partir de seu desenho institucional, que diz respeito à seleção e ao perfil de seus integrantes.

Perfil dos conselheiros e mecanismos de escolha

O Conselho Curador da EBC é composto por 22 conselheiros. Destes, 4 são ministros de Estado – Secom, Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia – e 2 representam o Senado e a Câmara dos Deputados. Os funcionários escolhem seu conselheiro e os representantes da sociedade somam 15. Os mandatos são preestabelecidos e, no geral, têm extensão de quatro anos. A exceção são o representante dos funcionários e 8 conselheiros integrantes apenas da *primeira formação* do órgão, cujos mandatos expiram em dois anos. A medida foi tomada para evitar coincidência de renovação de todo o Conselho Curador.

O artigo 25 do Estatuto da EBC, em seu inciso VII, estabelece que os conselheiros que representam a sociedade são designados pelo Presidente da República, “indicados segundo critérios de diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais, sendo que cada uma das regiões do Brasil deverá ser representada por, pelo menos, um conselheiro”. Procurou-se, com essa redação, evitar a formação de um órgão “corporativo”, no sentido de abarcar apenas representantes das entidades com atuação no campo da comunicação, bem como garantir diversidade cultural entre seus integrantes. Fung (2004) salienta que o mecanismo mais comum de minipúblicos é a autosseleção voluntária, de modo que encontros e atividades são abertos a todos que queiram participar. Esse modelo acaba favorecendo uma camada já privilegiada da população, uma vez que apenas “aqueles que tomam conhecimento da oportunidade e dispõem dos recursos, interesses e tempo participam” (FUNG, 2004:178). Na realidade, como ressalta o autor, trata-se de um problema quase inerente aos modelos participativos.

Praticamente todas as formas de participação política exibem padrões de participação que favorecem pessoas de *status* elevado, e as formas mais exigentes tendem a exacerbar esse viés. (FUNG, 2004:178)

O autor considera que alguns mecanismos podem ser utilizados para equilibrar essa questão. Um deles seria a seleção que tivesse base em “sondagens deliberativas”, que procura selecionar os participantes de um minipúblico por meio de métodos de pesquisa de opinião. Outro caminho – de certa maneira, *confluyente com a legislação da EBC* – é a instituição de ação afirmativa no recrutamento, contemplando objetivos demográficos previamente estabelecidos.

Lígia Lüchmann (2007) aprofunda a questão das alegadas *contrariedades entre representação e participação* em espaços participativos, em especial nos conselhos gestores. Partindo de um referencial democrático maximalista, no entender de Nico Carpentier (2011) – a teoria deliberativa –, a pesquisadora analisa que não há oposição entre os conceitos; a experiência tem mostrado o contrário, ou seja, *a participação na realidade qualifica a representação*.

Segundo Lüchmann (2007), há dois tipos de participação em conselhos gestores: aqueles que viabilizam a representação direta dos cidadãos e se restringem a momentos rarefeitos de organização em fóruns ou conferências; e aqueles que estabelecem a

participação de segmentos da sociedade civil selecionados por critérios de qualificação. O segundo modelo porta, de fato, um elemento restritivo que traz inerentes ambiguidades para um processo participativo amplo. No entanto, isso não significa que não tenha aspectos positivos para o sistema democrático.

Por um lado, a representação por segmentos (ou organizações sociais) reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa, recorta o campo da representação, que passa a ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural. Sabemos que a redução dos sujeitos participativos traz alguns desconfortos para a teoria democrática. Por outro lado, as clivagens no campo da sociedade civil (e do Estado) tensionam o ideal de paridade, estimulando reformulações em direção à maior pluralização dos sujeitos e setores participativos. (LÜCHMANN, 2007:158)

A pesquisadora entende que essa tensão, no caso da área da saúde, está provocando alterações importantes no perfil dos representantes.

Talvez esta pluralidade seja a chave (democrática) para a coexistência das diferentes noções de legitimidade – ora em referência aos grupos e entidades que, historicamente, lideraram as lutas por direitos, ora remetida ao grau de qualificação (técnica e política) ou, ainda, aos públicos por elas representados. (LÜCHMANN, 2007:159)

Para Lüchmann (2007), a representação da sociedade civil provoca o debate sobre sua legitimidade e sua natureza, em um movimento de contestação e procura de respaldo em relação aos *representados* que qualifica a própria representação. A pesquisadora propõe um referencial que não se limite a entender a participação apenas a partir da métrica do indivíduo, até porque nessa dimensão só haveria duas modalidades possíveis de atuação direta: o referendo e a assembleia de cidadãos sem intermediários.

as experiências estão ancoradas na ideia de que a participação (e representação) pode ocorrer por intermédio das organizações da sociedade civil. A participação direta, portanto, extrapola a dimensão individual, como são os casos das organizações e associações que ocupam lugares estratégicos na sociedade civil. (LÜCHMANN, 2007:162)

A autora avalia que um elemento definidor da qualidade desse processo é justamente o vínculo da relação entre *representados* e *representantes*, uma vez que uma representação *legítima* requer uma participação *ativa*.

Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. Os fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha dos representantes, no caso dos conselhos [...], podem ser exemplos de espaços públicos que promovem esta conexão entre representantes e representados. (LÜCHMANN, 2007:166)

Com esse referencial, nós entendemos que a primeira composição do Conselho Curador apresentou uma lacuna inerente ao seu modelo institucional: simplesmente, não houve relação entre *representantes/conselheiros* e *representados (usuários ou sociedade)*; ou melhor, na verdade, essa relação se deu diretamente com o presidente da República ou com o ministro Franklin Martins (Secom).

Os primeiros 15 conselheiros da sociedade foram selecionados sem amparo em nenhum processo de consulta ou fórum de discussão. Um dos argumentos utilizados era de que, eleito pelo processo eleitoral, o presidente teria a legitimidade de indicá-los.

Nesse entendimento, a própria instância criada para pluralizar a gestão da empresa nasce enfraquecida em sua relação com a sociedade, uma vez que os conselheiros estão respaldados apenas pelo reconhecimento do presidente da República para desempenhar uma função que justamente consiste em contrabalancear o poder do governo na empresa.

Apresentamos na página a seguir, em ordem alfabética, divididos por atuação profissional e local de atuação/origem, os primeiros nomeados para o Conselho Curador da EBC:

Tabela 3.2 – Conselho Curador da EBC – Primeiro mandato (2007)

<i>Conselheiros</i>	<i>Estado de origem / atuação</i>	<i>Idade</i>	<i>Atuação profissional</i>
1. Alex Pereira Barbosa (MV Bill)	Rio de Janeiro	33 anos	Rapper, escritor e ativista
2. Ângela Gutierrez	Minas Gerais	57 anos	Empresária
3. Antônio Delfim Netto	São Paulo	78 anos	Economista, professor e político
4. Cláudio Lembo	São Paulo	73 anos	Advogado, professor e político
5. Ima Célia Guimarães Vieira	Pará	44 anos	Agrônoma e pesquisadora do Museu Paraense Emilio Goe
6. Isaac da Silva Pinhanta	Acre	35 anos	Integrante do povo Ashaninka e professor indígena
7. José Antonio Fernandes Martins	Rio Grande do Sul	72 anos	Empresário, vice-presidente do Conselho de Administração da Marcopolo
8. José Bonifácio Sobrinho (Boni)	Rio de Janeiro	72 anos	Proprietário da TV Vanguarda e consultor da TV Globo
9. José Paulo Cavalcanti	Pernambuco	59 anos	Advogado e jornalista, especialista em legislação sobre imprensa
10. Lúcia Willadino Braga	Brasília	48 anos	Neurocientista, diretora da Rede Sarah de Hospitais
11. Luiz Edson Fachin	Paraná	49 anos	Professor de Direito da UFPR
12. Luiz Gonzaga Belluzzo	São Paulo	65 anos	Professor de Economia da Unicamp
13. Maria da Penha	Ceará	62 anos	Biofarmacêutica
14. Rosa Lúcia Benedetti Magalhães	Rio de Janeiro	60 anos	Artista plástica e carnavalesca
15. Wanderley Guilherme dos Santos	Rio de Janeiro	72 anos	Professor aposentado de Ciência Política da UFRJ

Uma análise rápida mostra que o governo, de fato, teve uma preocupação com a diversidade do colegiado: garantiu-se um representante de cada região brasileira e contemplaram-se profissionais de diversos campos de atuação. Com relação à diversidade étnica e de gênero, as escolhas tiveram inegável conteúdo simbólico – embora sem diálogo com organizações sociais. Maria da Penha tornou-se ícone do movimento de defesa dos direitos das mulheres na luta para que seu agressor fosse condenado; a lei que protege a mulher da violência doméstica e familiar leva seu nome. MV Bill é *rapper*, negro, ativista popular, e seus trabalhos retratam a realidade das periferias dos centros urbanos. Isaac da Silva Pinhanta é indígena, do povo Ashaninka, vive na aldeia do Rio Amônia, presidiu a Organização dos Professores Indígenas do Acre (Opiac) e dirigiu três documentários sobre a cultura indígena. José Paulo Cavalcanti tem atuação destacada no que se refere à discussão democrática da comunicação. Apesar dessa preocupação, do ponto de vista estatístico, a composição da primeira gestão não se mostrou tão equilibrada. Como mostram os gráficos a seguir, há predomínio dos homens, de atuação na região Sudeste, com idade média de 53,8 anos.

Gráfico 3.1 – Representação por gênero

Gráfico 3.2 – Representação por região

Gráfico 3.3 – Representação por faixa etária

Podemos fazer ainda outras considerações sobre o perfil dos conselheiros, identificando: (i) ausência de representatividade dos conselheiros em relação às entidades que participaram das discussões do I Fórum Nacional de TVs Públicas; (ii) ausência de conselheiros vinculados a organizações populares da sociedade brasileira; (iii) pequena presença de jovens; (iv) presença de dois políticos cujas trajetórias estiveram ligadas ao regime militar e integraram a Arena; (v) presença de diversos professores universitários, mas nenhum do segmento da área da Comunicação.

As indicações dos conselheiros receberam à época críticas de diversos segmentos sociais. Para João Felício, então secretário de Relações Internacionais da CUT, o mais adequado seria uma composição “mais eclética e com a participação de segmentos organizados da sociedade, como a CUT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)”.⁹³ João Brant, coordenador do Intervozes, avaliou que o Conselho Curador tinha um caráter conservador e elitista, composto por diversos empresários e nenhum representante dos trabalhadores. “A lógica de um órgão representativo da sociedade escolhido pelo governo, sem sequer um processo de indicação, é paternalista e antidemocrática”.⁹⁴ Celso Schroeder, do FNDC, corroborou a crítica: “a ritualística atual não corresponde ao que esperávamos do Conselho Curador, mas isso é decorrência do modelo de gestão adotado. Este formato ‘Academia Brasileira de Letras’ do Conselho não ajuda a instaurar um caráter de fato público à EBC”.⁹⁵

É possível afirmar que, além da preservação de certa diversidade, outro critério utilizado pelo governo na escolha dos primeiros conselheiros foi evitar a transposição para aquela instância das divergências e polarizações verificadas no I Fórum de TVs Públicas.⁹⁶ Franklin Martins, em debates do Conselho Curador, manifestou o temor de não reproduzir naquela esfera debates considerados por ele “corporativos”, referindo-se às organizações da sociedade civil que atuam nesse campo. A ausência de acadêmicos vinculados à área de Comunicação corrobora essa hipótese de evitar dialogar com os acúmulos existentes nas discussões do segmento.

⁹³ Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=19931>>. Acesso em: 20/4/2015.

⁹⁴ Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=19893>>. Acesso em: 20/4/2015.

⁹⁵ Disponível em: <<http://www.direitoacomunicacao.org.br/noticias.php?id=3186>>. Acesso em: 20/4/2015.

⁹⁶ Outro critério foi a tentativa de acomodar críticas da oposição política e da mídia comercial que viam com desconfiança o projeto.

As consequências imediatas dessa escolha, para a qualidade da participação da sociedade na EBC, foram negativas. Além de empobrecer as abordagens técnicas, reduziu-se, pelo menos em princípio, a intensidade do debate entre os conselheiros. Fung (2004:185) considera que a deliberação quente – “discussões nas quais os participantes mantêm apostas altas e afetam o exercício do poder público” – tende a aumentar a racionalidade do processo, pois os participantes possuem maiores motivações para alinhar corretamente suas ideias e concepções aos seus interesses e valores.

Quando um minipúblico é um componente de um esquema de governança ou de resolução de problemas, então o empoderamento se segue como consequência do propósito da deliberação pública. Como com a deliberação quente e de altas apostas, um minipúblico empoderado, ou forte, pode criar poderosos incentivos oferecendo influência sobre uma fatia do poder estatal em troca da participação. Os indivíduos podem levar mais a sério as deliberações em minipúblicos empoderados do que em fóruns onde as discussões são desligadas de consequências tangíveis. (FUNG, 2004:182)

Dentro de nosso referencial, o governo manifesta uma perspectiva democrática minimalista para a participação da sociedade, sendo que esta se caracteriza “pela existência de fortes desequilíbrios de poder entre os atores (sem a participação ser completamente aniquilada [...])”⁹⁷ (CARPENTIER, 2011:342). Essa perspectiva de constituir um “conselho de notáveis”, como mostra levantamento realizado por Buvinich (2014), remete a um modelo de instâncias participativas muito frequentes antes das inovações realizadas pela Constituição de 1988, que impulsionou – como analisamos no capítulo 2 – o surgimento dos conselhos gestores. Os “conselhos de notáveis”, segundo Maria da Glória Gohn (2011:89), se assemelham a formas de assessoria especializada e incidem apenas indiretamente na gestão pública.

Em nossa pesquisa, no entanto, constatamos que essa perspectiva original acabou sendo problematizada ao longo do tempo. A aversão a conselheiros vinculados a organizações sociais, por exemplo, não as impediu de atuar no Conselho Curador – e, futuramente, alguns de seus integrantes passaram até mesmo a compô-lo. No período analisado, entre 2007 e 2011, identificamos debates, bem como em suas resoluções, que

⁹⁷ “While minimalist participation is characterized by the existence of strong power imbalances between the actors (without participation being completely annihilated [...])”

ecoam de maneira inequívoca propostas formuladas por segmentos da sociedade civil organizada. Isso se deu, como veremos, na discussão sobre o operador nacional da rede pública de comunicação, do papel da televisão pública ou na própria reflexão sobre como se daria o processo de escolha de novos conselheiros, entre outros temas.

Contribuiu significativamente para isso um instrumento previsto na própria lei de criação da EBC, que iniciou um processo de renovação do Conselho e dinamizou a relação entre conselheiros e representados. Trata-se do primeiro e segundo parágrafos do artigo 17, que estabelecem como deverá ocorrer a seleção de novos conselheiros. Prevê-se a realização coordenada pelo Conselho de uma consulta pública para a renovação de seus integrantes; a legislação define, ainda, que a empresa receberá indicações de entidades da sociedade civil constituídas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas ainda que parcialmente:

- 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.⁹⁸

A primeira modificação da composição do Conselho, no entanto, ocorreu antes do término do mandato da primeira formação, devido à renúncia de alguns integrantes. Na ocasião, o ministro Franklin Martins (Secom) alegou que, para esses primeiros mandatos inconclusos, a Presidência da República teria ainda a prerrogativa de indicar substitutos. Assim, após pouco mais de um ano e seis meses de existência, nas reuniões realizadas em junho e julho de 2009, foram anunciados os novos conselheiros abaixo relacionados, em substituição a Luiz Edson Fachin, Alex Pereira Barbosa, Antônio Delfim Netto e Wanderley Guilherme dos Santos.

⁹⁸ A lei também veda partidos políticos ou instituições religiosas a indicarem nomes para o Conselho. Mais adiante, veremos que os debates sobre a renovação dos conselheiros refletiram o amadurecimento da reflexão sobre o papel da própria instância participativa.

Tabela 3.3 – Conselheiros que tomaram posse em 2009

<i>Conselheiros</i>	<i>Estado de origem / atuação</i>	<i>Idade</i>	<i>Atuação profissional</i>
1. Daniel Aarão Reis Filho	Rio de Janeiro	63 anos	Professor de História da UFF
2. João Jorge Santos Rodrigues	Bahia	53 anos	Advogado e presidente do grupo Olodum
3. Murilo César Ramos	Brasília	59 anos	Professor de Comunicação da UnB
4. Paulo Sérgio Pinheiro	São Paulo	65 anos	Diplomata e professor no Watson Institute da Brown University, EUA

A primeira renovação de conselheiros pelas regras definidas pelo Conselho Curador ocorreu em maio de 2010, com o término dos mandatos bienais de Isaac da Silva Pinhanta, Rosa Lúcia Benedetti Magalhães e José Bonifácio de Oliveira Sobrinho. Antes, porém, Ângela Gutierrez renunciou e o governo usou sua prerrogativa para indicar Heloisa Starling para o posto com mandato de quatro anos. Além disso, o Conselho deliberou por reconduzir aos cargos Daniel Aarão Reis Filho, Murilo César Ramos, João Jorge Santos Rodrigues, José Antônio Fernandes Martins e Maria da Penha Maia Fernandes, que agora teriam mandatos de quatro anos.

Tabela 3.4 – Conselheiros que tomaram posse em 2010

<i>Conselheiros</i>	<i>Estado de origem / atuação</i>	<i>Idade</i>	<i>Atuação profissional</i>
1. Ana Maria da Conceição Veloso	Pernambuco	40 anos	Professora da Universidade Católica de Pernambuco, membro do Fórum Pernambucano de Comunicação
2. Heloisa Maria Murgel Starling	Minas Gerais	54 anos	Professora de História da UFMG
3. Mario Augusto Jakobskind	Rio de Janeiro	64 anos	Jornalista e escritor
4. Takashi Tome	São Paulo	52 anos	Engenheiro e pesquisador do CPqD

O processo de seleção dos novos conselheiros, definido em debate,⁹⁹ mesclou critérios sociodemográficos, consulta pública à sociedade civil, análise dos conselheiros e escolha presidencial a partir de uma lista tríplice para cada vaga. Participaram da consulta 65 organizações de variados perfis, observando as exigências legais (artigo 17 lei n.11.652/2008), como entidades ligadas à produção audiovisual, ONGs e associações de classe de trabalhadores ligados ao campo da comunicação e da cultura. Cada uma foi instada a apresentar um nome para cada uma das vagas. Uma comissão foi composta para coordenar o processo.

Em meio ao processo, algumas entidades decidiram apresentar candidaturas conjuntas, mas o Conselho deliberou por considerar exclusivamente o número de indicações como critério para ingresso na lista tríplice, conjugando em sua análise critérios sociais e demográficos. Ao final da consulta, as entidades indicaram 46 nomes, a partir dos quais se elaborou a seguinte lista tríplice:

Tabela 3.5 – Indicações do Conselho Curador para a Presidência

<i>Primeira lista</i>	Ana Maria da Conceição Veloso <i>15 indicações</i>	Celso Augusto Schroder <i>7 indicações</i>	Rosane Bertotti <i>4 indicações</i>
<i>Segunda lista</i>	Lara Valentina Pozzobon da Costa <i>3 indicações</i>	Regina Lúcia Alves de Lima <i>8 indicações</i>	Takashi Tome <i>12 indicações</i>
<i>Terceira lista</i>	Jacira Silva <i>10 indicações</i>	Mário Augusto Jakobskind <i>1 indicação</i>	Nilza Iraci Silva <i>7 indicações</i>

Obs.: Em negrito, os conselheiros escolhidos.

Essa composição dos conselheiros representantes da sociedade, que ganhou contornos definitivos em junho de 2010, é a que responde pela maior parte das reuniões analisadas (11). Esse período corresponde a um *amadurecimento* das discussões do

⁹⁹ Esse processo é descrito no capítulo 4.

Conselho, que se reflete também em um comprometimento maior desses conselheiros com a participação nas reuniões. O gráfico abaixo mostra isso:

Gráfico 3.4 – Presença dos representantes da sociedade civil no Conselho Curador (média anual)

Fonte: Atas do Conselho Curador. Elaboração Própria.

O comportamento da representação da sociedade civil passou por uma mudança no período analisado. Em 2008 e 2009, a taxa média de comparecimento foi inferior a oito conselheiros por reunião. Alguns conselheiros, como Antônio Delfim Netto, jamais compareceram a um encontro. Outros, como Wanderley Guilherme dos Santos, Luiz Edson Fachin, MV Bill e José Bonifácio Sobrinho, não ultrapassaram três reuniões presenciais. A taxa de presença começa a crescer em 2010 e, em 2011, alcança o patamar superior a dez conselheiros por reunião.

O conselheiro perde seu cargo se não comparecer a três reuniões, sem apresentar justificativa, em um período de 12 meses. Cabe ressaltar que seu trabalho é remunerado mensalmente, desde que haja reunião naquele período e que sua presença tenha se confirmado. Pela lei, essa verba não pode ultrapassar 10% da remuneração mensal recebida pelo diretor-presidente. Todas as despesas de deslocamento e hospedagem também são custeadas pela EBC. Essa medida visa democratizar o acesso ao Conselho, viabilizando a participação de conselheiros de diferentes camadas sociais.

Evidentemente, não se deve atribuir o maior envolvimento dos conselheiros da sociedade ao ingresso dos representantes selecionados por consulta pública. Outros fatores contribuíram para essa elevação, dos quais destacamos o fortalecimento da dinâmica interna do Conselho. De toda maneira, observa-se que essa presença maior não foi acompanhada por uma elevação correspondente da assiduidade dos ministros de

Estado nas reuniões, que registram, a partir de 2010, uma queda no comparecimento médio, sendo com mais frequência representados por assessores.

Gráfico 3.5 – Presença dos ministros nas reuniões do Conselho Curador (média anual)

* Informação referente apenas à presença dos titulares das pastas.

Fonte: Atas do Conselho Curador. Elaboração Própria.

Ressalte-se, aqui, que o ano de 2010 foi marcado pelas eleições presidenciais, o que certamente deixou mais concorrida a agenda dos ministros. No entanto, em 2011, primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff, os titulares das pastas pouco compareceram às reuniões. A ausência dos ministros foi motivo de comentários por parte dos conselheiros, que constaram inclusive de atas dos encontros. De fato, representa um empobrecimento da representatividade do quórum de conselheiros, uma vez que o Regimento Interno é explícito em registrar, no seu artigo 17, que apenas os membros poderão votar, acrescentando que “não serão admitidos votos por procuração”. O artigo 18 ainda registra:

Os ministros que compõem o Conselho Curador, designados como “Membros Representantes do Governo”, poderão ser representados, nas reuniões, por pessoas que formalmente indiquem ou que façam parte de seus ministérios; mas terão esses representantes, nas reuniões do Conselho Curador, apenas o direito a voz.

É por conta dessa ausência mais frequente dos ministros que, se considerarmos a presença apenas do titular da pasta, não identificaremos variação significativa na assiduidade total das reuniões dos Conselhos (Gráfico 3) – isso só se revela quando analisamos os dados dos representantes da sociedade civil em separado.

Gráfico 3.6 – Conselheiros presentes por reunião (2007-2011)

Fonte: Atas do Conselho Curador. Elaboração Própria.

Não foi apenas a presença de representantes da sociedade civil que aumentou nas reuniões. O próprio número de encontros também se ampliou, refletindo a necessidade dos conselheiros de aprofundarem suas discussões.

Gráfico 3.7 – Reuniões do Conselho Curador (2008-2011)

Fonte: Atas do Conselho Curador. Elaboração Própria.

Com base nesses dados de recorrência e iteração, é possível afirmar que o Conselho vivenciou uma etapa de consolidação ao longo do período analisado, intensificando seus trabalhos. Para Fung (2004:181), não é possível afirmar *genericamente* que a maior frequência de encontros de um minipúblico corresponde a um processo democrático qualitativamente superior. Isso porque essa análise deve ser em relação ao seu perfil, seu propósito. No caso de espaços que se constituem como *conselhos consultivos participativos*, constituídos para avaliar a opinião da população sobre um tema, por exemplo, Fung considera que algumas rodadas deliberativas podem ser suficientes. Novos encontros seriam necessários caso surgissem informações que

alterassem as discussões realizadas. No entanto, para minipúblicos que possuem ambições semelhantes à do Conselho Curador a questão se coloca de maneira diferente:

Os minipúblicos dedicados à resolução do problema participativo ou à governança democrática deveriam se reunir mais frequentemente [...] porque suas decisões devem ser sempre atualizadas e porque o monitoramento dos representantes é um esforço contínuo. (FUNG, 2004:181)

Resoluções e regimento interno

Há, ainda, outros indicadores que apontam para esse amadurecimento do Conselho. Até o fim de 2009, os conselheiros haviam aprovado apenas uma resolução, na segunda reunião, estabelecendo seu Regimento interno. Entre 2010 e 2011, foram aprovadas dez novas resoluções, sendo que sete trataram de questões relacionadas à própria EBC, e não apenas à dinâmica interna do Conselho.

A análise das resoluções aprovadas nos revela que os conselheiros elevaram o caráter decisório de seus encontros. Em abril de 2010, a Diretoria-Executiva apresentou e teve aprovada por meio de uma resolução a Política de Esportes da EBC, a partir de um debate que ganhou corpo no próprio Conselho. Entre outros aspectos, a resolução respalda a empresa pública a negociar os direitos de transmissão da Série C do futebol brasileiro, endossando um processo que lhe rendeu frutos em 2013, quando registrou um pico de audiência em Recife, superando a Rede Globo. Outra resolução, tomada em maio de 2010, aprovou o Plano Editorial e de Cobertura das Eleições. Em junho daquele ano, os conselheiros demandaram que a Direção Executiva da EBC produzisse um *Manual de Jornalismo*, estabelecendo um cronograma de trabalhos – algo inédito até então nas decisões do Conselho.

Esse processo culmina com a decisão mais polêmica do período analisado, as duas resoluções que versam sobre a situação dos programas religiosos na EBC. Provocados por uma demanda que surgiu nos relatórios da Ouvidoria, os conselheiros discutiram por diversas reuniões a conveniência de manter no ar as transmissões dos seguintes programas religiosos veiculados anteriormente pela Radiobrás e pela Rádio Nacional – “Reencontro”, produzido por igreja de orientação evangélica, aos sábados; “A Santa Missa e Palavras de Vida”, de orientação católica, aos domingos. As duas resoluções geraram intenso debate no Conselho Curador, produziram tensão

especialmente com os representantes do governo e mostraram limites e dilemas da atuação dos representantes da sociedade civil.

Ainda no que diz respeito às análises das resoluções, destacamos outro aspecto que se sobressai: o fortalecimento da dinâmica interna do conselho. Duas decisões expressam nitidamente esse processo. A primeira, de fevereiro de 2010, institui a criação das Câmaras Temáticas, espécies de subcomissões de conselheiros voltadas a conteúdos editoriais específicos. Eram seis: (i) Infantojuvenil; (ii) Jornalismo e esportes; (iii) Cultura, educação, meio ambiente e ciência; (iv) Cidadania e direitos humanos; (v) Cinema, documentário e dramaturgia; (vi) Rádio. Seu papel é “avaliar o conteúdo produzido e ofertado pelos veículos da EBC, avaliar a linha editorial e indicar diretrizes ligadas à sua área temática para discussão e deliberação do pleno do Conselho Curador” (Resolução n.2/2010).

Com a instituição das Câmaras, os conselheiros desenvolveram um mecanismo para fazer análises específicas sobre a programação principalmente da televisão, bem como um espaço de reflexão prévia sobre temas que exigem aprofundamento. A questão dos programas religiosos, por exemplo, foi trabalhada pela Câmara de Cidadania e Direitos Humanos.

Nem sempre o trabalho das Câmaras foi desenvolvido com vistas a um processo deliberativo. Outra linha de abordagem são relatórios temáticos feitos pelos próprios conselheiros ou, então, em parceria com núcleos de pesquisa acadêmica. As análises eram apresentadas à Direção da EBC como contribuições e sugestões de aprimoramento.

Por fim, uma resolução de setembro de 2010 altera o Regimento Interno, estabelecendo o “quórum mínimo para deliberação” de metade da totalidade dos membros empossados e define explicitamente que as decisões do Conselho serão tomadas por decisão da maioria, sendo que o presidente só vota em caso de empate. Os conselheiros instituíram, ainda, o posto de vice-presidente e deram aos representantes do Congresso o mesmo *status* dos vinculados à sociedade civil, com poderes de ocupar os cargos da presidência do Conselho e de relatar matérias para o pleno.

Essas decisões foram acompanhadas por um fortalecimento da estrutura do Conselho Curador que, no decorrer do período analisado, passou a contar com uma Secretaria Executiva com funcionários destacados para cuidar da preparação dos

debates e dos assuntos correlatos aos conselheiros. Não se trata de uma questão menor. De um lado, foi um movimento que proporcionou ganhos em relação à prestação de contas das atividades do Conselho à sociedade. Maria da Glória Gohn (2011:95) considera que um dos problemas relevantes para o debate atual sobre os conselhos de políticas públicas diz respeito justamente ao “acesso às informações (e à sua decodificação), tornando públicas as ações dos conselhos”, bem como a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros.

Hoje, as reuniões do Conselho Curador são transmitidas ao vivo pela internet. Após a criação da secretaria, ele passou a contar com um site para divulgar seu calendário de atividades, bem como publicizar suas ações. Uma equipe de profissionais, contratados pela EBC e respondendo ao presidente do Conselho, é responsável por dar visibilidade às decisões dos conselheiros. Estão disponíveis no site as atas das reuniões, as transcrições dos encontros, as resoluções tomadas, os relatórios da ouvidoria, o Regimento Interno etc. Trata-se de um canal de comunicação criado especificamente para qualificar a relação do Conselho com a sociedade – uma experiência inédita no campo da mídia pública no Brasil, cujas instâncias de participação da sociedade não possuem dinâmica semelhante. Paralelos são encontrados apenas nos conselhos de políticas públicas.¹⁰⁰

Outro ganho que ocorreu com a criação da Secretaria Executiva diz respeito ao preparo das reuniões e à circulação de informação entre os conselheiros. Pesquisadores do campo da participação apontam com um dos elementos que qualificam o processo decisório é a devida preparação dos participantes de um espaço deliberativo. No caso do Conselho Curador, essa questão é ainda mais relevante:

Os minipúblicos de resolução de problemas e de governança participativa têm objetivos informacionais mais ambiciosos. Nestes trabalhos, os cidadãos adentram em deliberações detalhadas e duradouras com os representantes sobre o conteúdo, o desenho e os efeitos de determinados projetos, estratégias ou programas. (FUNG, 2004:184)

Maria da Glória Gohn (2011) salienta que não se trata de incorporar as estruturas participativas na “teia burocrática”, mas sim de dotá-las de informações e conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas.

¹⁰⁰ Um exemplo é a página do Conselho Nacional de Saúde (<http://conselho.saude.gov.br>).

[...] há necessidade de capacitação dos conselheiros (inclusive com cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos etc.). A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica [...]. (GOHN, 2011:100)

O fortalecimento do Conselho Curador na estrutura da EBC, apesar das amarras do desenho institucional, decorreu do próprio amadurecimento dos debates travados neste espaço, bem como das expectativas geradas na sociedade de uma empresa pública transparente e aberta à participação da sociedade. Nossa pesquisa constata que a dinâmica própria do Conselho se alterou no período analisado, comprovando o que assinala Tatagiba (2007:63):

Nas diferentes gestões de um conselho podemos perceber variações no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas, a forma de diálogo com o Estado, a dinâmica participativa, a relação com outros atores políticos etc., sem que qualquer alteração no seu padrão institucional tenha sido verificada. Isso evidencia que os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se transformam ao longo do tempo e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política.

Em alguma medida, esse processo reflete o desdobramento da tensão entre uma perspectiva democrática restritiva e uma outra maximalista no que diz respeito aos parâmetros que regem a ação do Conselho. As discussões mais efervescentes, as mais polêmicas, suscitam com frequência o mesmo ponto de questionamento, não importa a temática: até onde vai o papel do Conselho? Não se trata de um processo exclusivo, uma vez que os próprios conselhos de políticas públicas – como aponta Gohn (2011:92-3) – vivenciam essa relação ambivalente com o Poder Executivo, o qual procura por vezes reduzir o escopo de atuação destes espaços restringindo suas ações ao campo da “consulta” e da “recomendação”.

Nesse estudo entendemos que, além das questões institucionais, o papel do Conselho Curador da EBC vem se constituindo na dinâmica prática de sua existência, ora esbarrando nas interpretações restritivas de sua atuação, ora forçando e ampliando suas atribuições originais. É essa perspectiva que verificamos na análise das reuniões realizada a seguir.

IV. A dinâmica interna do Conselho Curador

Uma sociedade democrática não é
aquela em que o ‘melhor’ conteúdo
domina sem contestação, mas aquela
em que nada é alcançado
de uma vez por todas
e há sempre a possibilidade
de questionamento.

Ernesto Laclau (2011:181)

Neste capítulo, nosso objeto é discutir alguns aspectos da dinâmica interna do Conselho Curador. O interesse principal são as deliberações quentes, ou seja, na definição de Fung (2004), os debates em que os participantes fazem apostas altas. Trata-se de um item especialmente importante sobretudo para minipúblicos empoderados, que são componentes de um esquema de governança democrática e cujas resoluções impactam as decisões públicas.

[...] a deliberação quente e de altas apostas, um minipúblico empoderado, ou forte, pode criar poderosos incentivos oferecendo influência sobre uma fatia do poder estatal em troca da participação. Os indivíduos podem levar mais a sério as deliberações em minipúblicos empoderados do que em fóruns onde as discussões são desligadas de consequências tangíveis. (FUNG, 2004:182)

O autor também considera que as deliberações quentes podem estimular os participantes de um debate a comportamentos razoáveis, quando a ação coletiva depende do acordo e do consentimento. Outro item importante para a boa deliberação é a igualdade dos participantes, no que diz respeito às suas oportunidades e capacidades

de propor ideias e fazer reivindicações. Trata-se de um pressuposto da teoria deliberativa que, em contextos práticos, é difícil de se verificar. Nos debates que analisamos, se em tese todos os conselheiros têm o direito à palavra e à formulação de propostas, há diversos constrangimentos que explicitam as relações de poder na EBC – seja quando se usa a autoridade hierárquica diante do representante dos funcionários, ou quando se recorre aos marcos jurídicos para bloquear uma discussão que não é pautada apenas pela troca de argumentações.

Por fim, outro enquadramento que assumimos para a análise das reuniões é o debate dos conselheiros sobre seu próprio papel, ou seja, sobre a missão do Conselho Curador na EBC. Para tanto, nos aproximamos de Nico Carpentier (2014:320) que, a partir de uma leitura democrática maximalista e agonística, aproxima a ideia de participação (ou democracia) com o conceito lacaniano de “fantasia”, sugerindo que a promessa utópica de plena participação é um “discurso que visa obter um pleno equilíbrio de poder entre todos os atores na sociedade, em todos os lugares e configurações, em escalas micro, meso ou macro da sociedade”¹⁰¹. Carpentier (2014:320) esclarece que, embora o significado do senso comum atribua uma carga exclusivamente negativa à ideia de fantasia, na teoria psicanalítica, há um papel também de proteção, no sentido de que a fantasia permanece conectada à direção e ao desejo, que também apresentam capacidades geradoras de outras fantasias. A proposta do autor é associar à ideia de participação o sentido de um horizonte a ser atingido, consciente mesmo da impossibilidade de que tal objetivo seja concretizado em plenitude. Nas palavras de Jenkins:

Cultura participativa, em qualquer sentido absoluto, pode ser um objetivo utópico, significativo pelas maneiras que motiva nossas batalhas para alcançá-lo e fornece parâmetros para medir o que temos conseguido. (JENKINS apud JENKINS; CARPENTIER, 2013:2)¹⁰²

Esse referencial nos permite não se limitar a determinado enfoque da teoria deliberativa que pressupõe condições ideais para a deliberação,¹⁰³ uma vez que este estudo não tem como objetivo validar os pressupostos normativos do deliberacionismo.

¹⁰¹ “[...] which is aimed at reaching a full power equilibrium between all actors in society, in all locations and settings, at the micro, meso and macro levels of society.”

¹⁰² “Participatory culture, in any absolute sense, may be a utopian goal, meaningful in the ways that it motivates our struggles to achieve it and provides yardsticks to measure what we’ve achieved.”

¹⁰³ Como explicamos no capítulo 2.

A perspectiva não essencialista de Carpentier desloca o centro do debate sobre a participação das questões procedimentais, tão caras aos deliberacionistas, para vinculá-la a uma disputa discursiva voltada à fixação de seus significados, envolvendo relações de poder. “Devemos ter em mente que as fantasias são estruturas discursivas que, como qualquer outro discurso, podem ser articuladas de maneira particular e podem ser parte da batalha de discursos” (CARPENTIER, 2014:327).

Outro aporte que Carpentier nos fornece, a partir de Laclau e Mouffe (1987), é o de que todo equilíbrio normativo é contingencial, de modo que tanto as regras que regem determinado processo participativo, como o próprio consenso, corresponderiam a ordens hegemônicas que não necessariamente dissolvem as identidades e as oposições. Para Mouffe, o princípio fundamental do pluralismo democrático é a conversão dos antagonistas em agonistas, de modo que se legitime e se reconheça a discordância dos sujeitos sem apagá-la. Nessa perspectiva, em que a ordem social é marcada por conflitos contingentes, a participação não escapa a essa abordagem, sendo considerada ela própria parte integrante de uma disputa por posições.

Mas – de maneira muito similar que Mouffe (1988:41) debate sobre a necessidade de hegemonizar a democracia (radical) –, também sabemos que a fantasia participativa tem um lado hegemônico, que visa hegemonizar a participação como um projeto, enquanto mantém a natureza exata dessas práticas participativas abertas. (CARPENTIER, 2014:325)¹⁰⁴

A análise das transcrições das reuniões do Conselho Curador foi feita a partir de procedimentos da análise de conteúdo (AC) que, na perspectiva de Augusto Triviños (1995), é um recurso adotado no tratamento de dados de pesquisas qualitativas e quantitativas. Na definição de Laurence Bardin, a análise de conteúdo se constitui em:

[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicação, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens. (BARDIN, 1977:42)

A AC permite apreender não só o sentido aparente de um discurso, mas também seu sentido subjacente. Segundo Triviños (1995:159-160), esse referencial pode ser

¹⁰⁴ “But – very similar to Mouffe’s (1987: 41) debate on the need to hegemonise (radical) democracy – we should also acknowledge that the participatory fantasy has a hegemonic side to it, aiming to hegemonise participation as a project, whilst keeping the exact nature of these participatory practices open.”

empregado para o estudo das motivações e atitudes, bem como “para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc. que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza”. Consistindo em uma técnica sistemática de leitura e interpretação de textos, a AC fragmenta e agrupa trechos do material a partir de sistemas de categorias. Permite, assim, que se lide com uma grande quantidade de textos. Em nossa investigação, contamos com um *software* de apoio à pesquisa qualitativa desenvolvido pela Universidade de Aveiro (Portugal), o webQDA,¹⁰⁵ que auxilia a organização do material e facilita o desenvolvimento das categorias.

Bardin (1977) estabelece três etapas como centrais para o trabalho com a análise de conteúdo: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação inferencial. O primeiro item remete à organização do material, ou seja, à definição de nosso *corpus*. A pesquisa foi feita a partir das transcrições dos debates do Conselho Curador, que estão disponíveis no próprio site do organismo. Como já relatamos, a pesquisa abarca as reuniões realizadas entre 2007 e novembro de 2011, período que corresponde à gestão de Tereza Cruvinel na direção da EBC. No entanto, podem ser acessadas no site apenas as transcrições de 27 das 31 reuniões realizadas no período. Informações suplementares, às vezes necessárias para a compreensão dos debates, foram obtidas a partir da leitura das 30 atas das reuniões,¹⁰⁶ bem como das resoluções adotadas, todas disponíveis no site do Conselho Curador.

A segunda etapa da AC consiste em um estudo aprofundado do material, orientado por determinado referencial teórico (TRIVIÑOS, 1995:161), definindo a unidade de codificação e as categorias que agrupam o conteúdo. No nosso caso, trabalhamos com frases e trechos de um discurso conforme nosso objetivo de realizar uma análise de corte temático. Por fim, a terceira fase é a da *interpretação referencial*, na qual se discute o conteúdo latente dos documentos.

Estabelecemos em nosso trabalho três categorias principais (intituladas “nós” no *software* utilizado), que por sua vez agruparam dezenas de subcategorias. O objetivo evidentemente não foi dar conta de todos os aspectos discutidos nessas reuniões, mas sim apresentar uma leitura dos debates dos conselheiros a partir do referencial já

¹⁰⁵ Disponível no endereço: <<https://www.webqda.com/>>.

¹⁰⁶ As atas das primeiras quatro reuniões são bem mais detalhadas do que as disponíveis para os encontros que já possuem transcrições.

estabelecido e dos propósitos de discutir a participação da sociedade na EBC. Mais adiante, listamos em ordem alfabética as três categorias com que trabalhamos nesta dissertação seguidas de uma breve descrição:

Tabela 4.1 – Categorias da análise de conteúdo, Reuniões do Conselho Curador (2008-2011)

Categoria	Descrição
<i>Funcionamento do conselho</i>	Limites, funcionamentos, dinâmica, procedimentos e atribuições do Conselho Curador
<i>Discussões de apostas altas</i>	Debates em que há envolvimento intenso dos conselheiros, cujos temas se desdobram em mais de uma reunião, com apresentação diversificada de argumentos
<i>Usuários: audiência pública e ouvidoria</i>	A interação do Conselho com os usuários. Critérios para audiência pública e desdobramentos

Como dissemos, o Conselho Curador da EBC vivenciou uma etapa de consolidação no período analisado (2007-2011), acompanhando o processo experimentado pela própria empresa que, após a divulgação da MP que a criou, aos poucos foi constituindo sua nova estrutura a partir da realidade da antiga Radiobrás. Depreende-se pela leitura das atas que essa relação de mútuo fortalecimento foi acompanhada pela maior incidência de discussões de apostas altas no colegiado. Iniciamos a abordagem das categorias a partir dos debates que, de alguma maneira, vincularam-se ao papel do Conselho na EBC.

1. Funcionamento do Conselho

O processo de consolidação desse organismo na EBC se reflete tanto nas mudanças da relação com as instâncias diretivas, como na dinâmica interna que se consolidou. Alguns temas avançaram mais do que outros, e algumas de suas resoluções encontraram dificuldades para serem efetivadas, seja por desacordos com o corpo diretivo, seja por fatores externos. Apenas de finalidade expositiva, propomos uma periodização de três fases da experiência do Conselho. O primeiro período seria marcado por *desencontros e indefinições* sobre o papel dos conselheiros; o segundo se caracterizaria por uma etapa de *amadurecimento* do colegiado sobre sua missão, assim

como pela necessidade de *estruturar suas ações*; o terceiro período consistiria na etapa em que o Conselho se torna *mais deliberativo* e procura *exercer seu papel mais ativamente*, o que gera atritos com a direção da EBC.

As reuniões realizadas entre 2007 e meados de 2009 tiveram a pauta de discussões praticamente hegemonizada por questões relacionadas ao funcionamento interno e por demandas cujo nascimento não se deu a partir do debate interno, mas sim de provocações externas. Boa parte do tempo é ocupada por esclarecimentos por parte da direção e dos ministros sobre o projeto da TV Brasil, meio de comunicação que, em detrimento da rádio e da Agência Brasil, concentra a maior parte da atenção dos conselheiros, sobretudo no início dos trabalhos.

A repercussão da saída de diretores próximos ao Ministério da Cultura e suas divergências com a diretora-presidente, Tereza Cruvinel, e o ministro Franklin Martins (Secom) foi um dos temas que concentrou consideravelmente os esforços dos conselheiros nesta primeira etapa – um conflito que, como expusemos no capítulo 3, reflete desentendimentos anteriores em relação ao projeto da EBC.

Essas características marcam um *primeiro período* de existência do Conselho, em que os debates padecem muitas vezes de *falta de continuidade* e de *consequências práticas*. No que se refere ao relacionamento com a administração da empresa e os ministros, as divergências não são expostas claramente, muito menos aprofundadas. As discussões podem ser caracterizadas como de “apostas baixas” e o Conselho não se coloca como fórum para os debates centrais da EBC.

Fase inicial

A primeira reunião é bastante representativa dessa primeira etapa. Ao assumir o cargo, os conselheiros agradeceram a indicação ao presidente da República e ao ministro Franklin Martins (Secom), expuseram seu ponto de vista sobre a TV pública e avaliaram como poderiam contribuir para essa construção. Uma das primeiras ações aprovadas foi a acolhida da sugestão do ministro para que outros diretores da empresa participassem da reunião do colegiado – além do diretor-presidente e do diretor-geral, como prevê a legislação –, sem direito a voto. A diretora-presidente, Tereza Cruvinel, perguntou logo na primeira reunião se todos os conselheiros conheciam a legislação, acrescentando algumas informações como a de que as decisões são tomadas por maioria

absoluta. Na realidade, a legislação específica que as decisões por maioria valeriam no caso de votos de desconfiança para integrantes da direção executiva da EBC, não estabelecendo a maneira como os conselheiros irão deliberar. Por outro lado, a lei é bastante clara em afirmar que todas as decisões no Conselho de Administração e no Fiscal serão tomadas por maioria de votos. Essa modalidade, de todo modo, passa a constar do Regimento Interno do Conselho Curador, aprovado na segunda reunião.

Em sua fala inicial, Juca Ferreira – ainda secretário-executivo da Cultura, substituindo então Gilberto Gil – expôs que considerava a principal missão do Conselho ter um caráter propositivo, e não um caráter fiscalizatório (“acho que a gente não deveria se fixar no aspecto fiscalizador deste conselho, não é Conselho Fiscal, aqui é Conselho Curador”), embora tivesse o papel de representar segmentos da sociedade que manifestaram tal necessidade. Mais adiante, o conselheiro Luiz Edson Fachin propôs a criação de um “comitê de corregedoria” no Conselho, explicitando uma divergência em relação à perspectiva apresentada por Juca. Tereza Cruvinel explicou então que já existia uma ouvidoria na Radiobrás, com Franklin Martins acrescentando que essa função está mais detalhada na Medida Provisória em discussão no Congresso Nacional. Belluzzo considerou que a corregedoria teria um caráter distinto, mais sancionatório. O conselheiro José Paulo Cavalcanti comentou então sobre a necessidade de se aprofundar a visão de televisão pública no Conselho,

[...] a gente não se sentou para conversar, para dizer como é que cada um de nós vê essa televisão, estamos passando por cima de tudo como se houvesse consenso de como vai ser essa televisão e não há ainda.

Nesse momento, Juca Ferreira explicou qual era a intenção quando se imaginou o Conselho, que era para enriquecer o modelo de gestão e não para substituir a diretoria executiva, acrescentando que as suas funções estariam no nível das diretrizes em questões estratégicas. Logo após, Belluzzo pediu que a diretora-presidente esclarecesse sobre a gênese da TV pública, que por sua vez sugeriu ao ministro Franklin Martins que fizesse a exposição.

Esse recorte de abordagens da primeira reunião, exposto acima, apresenta as tensões que ganharão intensidade ao longo do período analisado, embora a retomada das discussões ocorra com dificuldade nesse período inicial do Conselho, até por conta de suas dificuldades organizativas.

Em seu primeiro encontro, os conselheiros deliberaram que as reuniões seriam mensais. No entanto, em 2008, apenas cinco foram realizadas, descumprindo a própria legislação que prevê reuniões bimestrais. No segundo encontro (em 15 de janeiro), Belluzzo afirmou que a diretora-presidente propôs destacar um funcionário para assessorar o Conselho, identificando um problema de falta de estrutura que prejudicava o andamento dos trabalhos. Essa questão permaneceu sem solução satisfatória durante todo esse período inicial. Na sétima reunião, Tereza Cruvinel compartilhou com os conselheiros suas limitações:

Nós temos um problema de logística imenso. Cada reunião do Conselho Curador, nós temos que alugar um lugar para a gente se reunir, porque nós não temos, nós temos uma sala de reunião que cabe no máximo dez. [...] Nós temos uma equipezinha deste tamanhinho que não dá conta de nada, a ponto de nós não conseguirmos ter, assim, nem os nossos sites têm a qualidade que precisariam ter no sentido de prestar contas à população.

O lugar definitivo para as reuniões, por exemplo, só foi obtido quando a própria EBC mudou para sua sede própria, o Centro de Mídias Públicas, em 2010. Ainda na segunda reunião, o Conselho decidiu organizar uma audiência pública em um intervalo de 45 dias e diversos integrantes manifestaram a importância de realizá-la o quanto antes. Na prática isso só veio a ocorrer em julho de 2009.

Um dos primeiros trabalhos sistemáticos realizados nesse período inicial parte de uma demanda externa, a repercussão sobre a queixa levantada por Luiz Lobo, jornalista demitido em abril de 2008, que afirmara haver ingerência editorial do governo federal. Um comitê corregedor foi organizado para entrevistar os envolvidos e apurar os acontecimentos. E a demora em apresentar um resultado chegou a ser discutida na terceira reunião, com Franklin Martins afirmando que a denúncia sem resposta é prejudicial para a imagem da TV pública, ao que Belluzzo respondeu afirmando que é “preciso fazer isso com muito cuidado e com muita seriedade, fazer um relatório final, inatacável”. O Conselho aprovou, em agosto, na quarta reunião, o relatório do comitê considerando que não houve ingerência, mas sim uma questão relativa à relação entre empregador e empregado, e não algo de cunho editorial.

Logo quando o relatório foi concluído e aprovado, os conselheiros tinham outra questão de cunho semelhante para lidar. Tereza Cruvinel comunicou aos conselheiros

que propôs o afastamento do diretor-geral Orlando Senna do Conselho de Administração devido a um problema de questionamento de hierarquia, de modo que ela acumularia ambos os cargos. Um dos argumentos utilizados era que a estrutura original da EBC teria uma “ambiguidade parlamentarista”.

Não nos cabe aqui entrar no mérito da questão, mas sim registrar que essa importante mudança do modelo de gestão da empresa, alterando a estrutura de comando, foi apenas comunicada ao Conselho sem debate prévio ou posterior. Tereza questionou após repassar a informação: “alguém tem mais alguma pergunta sobre este caso, embora seja ele mais afeito ao Conselho de Administração do que ao Conselho Curador?”. Franklin Martins pediu a palavra e afirmou que era responsável pelo equívoco, pois Tereza Cruvinel teria sido a última pessoa a ser convidada para compor a diretoria, o que teria sido um “erro de origem”. “Acho que a situação na EBC melhorou, não é porque saíram, é porque se definiu o princípio da autoridade”. Tereza encerrou suas ponderações: “eu pedi que incluísse esse assunto na pauta [...] para que o Conselho tomasse conhecimento do fato e, se fosse o caso, discutisse, mas acho que está mais que explicado, não precisamos discutir”. Na ocasião, Juca Ferreira retomou o processo de criação da EBC e expôs em sua fala que havia conflitos, não só de personalidade, e sim de conceitos também – remetendo a visões distintas entre a Secom e o Ministério da Cultura –, mas considerou que tudo se passou com muita naturalidade, elogiou Senna e Mario Borgneth (diretor de Relacionamento) e disse que o relacionamento com Franklin era o melhor possível. As explicações foram acompanhadas pelos conselheiros sem intervenção ou pedidos de esclarecimentos.

Nota-se que há uma ambivalência aqui; ao mesmo tempo que o Conselho Curador, segundo a direção da empresa, não tem relação com essas questões, por uma questão de transparência, os comunicados são feitos ao colegiado.

Um conflito de mesmo teor, de certa maneira, voltou à pauta na oitava reunião, quando os conselheiros discutiram a repercussão da demissão do diretor de Programação Leopoldo Nunes que, em entrevista à revista *Fórum*, criticou não só a gestão da EBC – por não realizar parcerias com o MinC em alguns editais –, mas também a apatia do Conselho Curador. Tereza Cruvinel deu sua versão dos acontecimentos. Instados pelo presidente Belluzzo, os conselheiros aprovaram um voto de solidariedade e prestígio à diretora-presidente. Não houve debate a respeito.

Outro tema que mereceu atenção nessa etapa inicial do Conselho foi a questão da assiduidade; Belluzzo apresentou um relatório na quinta reunião sobre conselheiros que não estavam comparecendo aos encontros e questionou qual seria o procedimento adotado. Franklin sugeriu que se deveria “fazer uma comunicação e procurar entender os motivos da ausência”, antes de uma decisão cabal. De todo modo, a lei limita o número de faltas a três não justificadas no decorrer de 12 meses, mas à época o procedimento de justificação, como o próprio Belluzzo reconheceu, não era observado com rigor. Na sétima reunião, Franklin Martins informou que recebera o pedido de afastamento de três conselheiros e discutiu com o colegiado alguns nomes que poderiam substituí-los, seguindo recomendação do próprio Belluzzo – ausente neste encontro – que propusera um trabalho inicial de levantar indicações para o presidente da República definir os novos integrantes. Os critérios adotados são biográficos e regionais; não há discussão sobre o que diz o regimento a respeito desses conselheiros que abdicaram do cargo.

Esse período inicial do Conselho corresponde, assim, à própria definição de um corpo colegiado; até meados de 2009, como registramos, o quórum dos representantes da sociedade é frequentemente baixo. Além disso, iniciou-se um processo de substituição dos pouco presentes por outros representantes da sociedade civil – também indicados pela Presidência –, que passaram a participar com mais regularidade.

Ao longo de 2009 se verifica que há indícios de um processo de consolidação do Conselho, marcado pelo *ingresso do ouvidor* (Laurindo Lalo Leal Filho), dos *representantes do Congresso* (Ana Luiza Flerck e Manoel Seabra), dos *funcionários* (Lourival Macedo) e dos já citados novos representantes da sociedade. Neste ano ocorre também a *realização da audiência pública*, o primeiro tema que pode ser classificado como pivô de uma “discussão de aposta alta”, permanecendo na pauta do colegiado por vários encontros, antes e depois de sua realização em julho.

Também em 2009 surge, pela primeira vez no âmbito do Conselho, um *questionamento mais incisivo* dos representantes da sociedade civil em relação à direção, embora seja um conflito individualizado sem envolvimento de outros conselheiros. Na discussão do Plano de Trabalho, na sétima reunião, José Paulo Cavalcanti questionou a necessidade de se realizar um concurso para contratação de profissionais e demandou a apresentação, por parte da direção executiva, de um mapa

com o número de empregados e a função que desempenham. Trata-se de uma intervenção que, dentro de uma perspectiva, extrapola as atribuições do Conselho Curador; mas, por outro lado, vincula-se ao debate sobre a aprovação do Plano de Trabalho, como requer a própria legislação. Negociava-se na prática o limite da própria atuação do Conselho em relação a questões administrativas. Tereza se posicionou afirmando que a legislação não dava aos conselheiros poder de deliberar a respeito:

Conselheiro José Paulo, eu acho assim, absolutamente legítima a sua preocupação, pertinente, até porque ela não tem nenhuma contradição com as nossas próprias preocupações. Agora eu coloquei isso aqui no relatório [apresentado aos conselheiros], de boa-fé, porque não é o lócus de discutir administração. A EBC é uma empresa que sofre os seguintes controles internos, da sua própria auditoria e do Conselho de Administração, do Tribunal de Contas da União, do Departamento de Controle das Estatais [...] é a empresa mais fiscalizada do mundo do ponto de vista da administração, mas *não está entre as competências deste Conselho, na lei n.11652, fiscalizar as atividades administrativas da EBC.* [...] como eu acho que os fins e os meios estão ligados, que se uma empresa não tiver com uma boa estrutura organizacional, não tiver com uma boa administração, ela não vai produzir aqueles resultados que competem a este Conselho acompanhar, que são os conteúdos e a programação, como eu acho que as coisas não são separadas, aí eu dou informações [...] a empresa é complexa, como eu descrevi para o senhor, isso aqui é um complexo de comunicação, não é uma televisãozinha, não. *Agora não é, quer dizer providenciarei porque acho que os meios e os fins estão ligados, agora não é atribuição deste Conselho e gostaria de dizer isso.* É, porque o tempo inteiro nós prestamos contas a todos esses organismos de controle que eu lhe falei, eu acho que é bom pontuar, é legítimo o interesse e a gente vai fornecer, agora eu acho que a lei é muito clara nas atribuições, *assim como eu zelo muito pelas minhas obrigações, acho que o Conselho é bom ler a 11652* [...] [grifo nosso]

O desencontro permaneceu restrito aos dois e se desdobrou no restante da reunião. Em resposta a um comentário crítico do mesmo conselheiro de que “queria ver todos os sotaques do Brasil representado o tempo todo na televisão, e não está vendo ainda”, Tereza questionou se ele assistiu ao programa Repórter Brasil, complementando:

Eu acho muito difícil criticar televisão sem ver, conselheiro. Por exemplo, você falou para a Helena, ela faz o jornalismo e o jornalismo nosso tem sotaque apesar da gente só

ter três canais e meio, a gente faz um esforço danado ali no jornalismo, para que tenha matéria de Sergipe, Acre, não, sem ver não dá, conselheiro, sem ver não dá.

A diretora-presidente voltou a manifestar críticas à atuação do Conselho na mesma reunião, quando se referiu à inauguração da sede em São Paulo:

Convidamos todos os conselheiros para a nossa inauguração no dia 2 de dezembro. Lá estiveram apenas o conselheiro Lembo [...]

A reunião seguinte, a oitava, foi praticamente dividida entre a discussão sobre a formatação da audiência pública e sobre a grade de programação, cujo conceito de montagem foi apresentado aos conselheiros pela direção. Na ocasião, Franklin Martins expressou o desejo de direcionar mais os trabalhos do Conselho para questões de conteúdo:

A conselheira Ima havia proposto que a gente organizasse a próxima pauta da próxima reunião. E eu acho que a gente tem que discutir mais conteúdos. Na troca de e-mail nós definimos alguns segmentos. Primeiro: parece que vamos ter uma discussão sobre grade que vai ser apresentada aqui e é importante, porque dá uma visão geral. Mas, em seguida [podemos] definir alguns segmentos da TV pública, tipo infantil, juvenil, cidadania e isso aqui e onde nós vamos ver um método para acompanhar isso de perto, porque na verdade nós estamos muito a vai da valsa, você entende? Então, eu queria ver esse tema e se a gente podia incluir para a discussão.

A apresentação dos parâmetros da grade de programação da EBC, na perspectiva de Franklin Martins, consistiu em um ponto de partida para os debates no Conselho, com seus membros podendo se subdividir em câmaras temáticas para analisar os programas correspondentes da TV Brasil.

Então, eu acho que se a gente pudesse fazer hoje melhor, senão, na próxima vez alguma coisa, que a gente tenha um grupo que passe durante um mês e vamos dizer que ele vá ver programação infantil [...] e apresentar: olha, isso aqui é legal, isso aqui funciona e o que nós achamos. Ter avaliações sobre isso. Aí o outro vai fazer sobre a parte cultural e a gente pode fazer uma programação que nos permita a cada reunião a gente estar pegando um segmento de programação e estar fazendo uma avaliação para ele e já sabe sobre o que vai se tratar e vai ter alguém que vai dar um parecer ou um relatório. Eu acho que *a gente podia organizar a discussão sobre conteúdo para não ficar uma coisa solta...* [grifos nossos]

Após a apresentação da grade, Tereza Cruvinel provocou o Conselho a se manifestar, e as intervenções que se seguiram foram puxadas pelo enfoque do comentário de José Paulo Cavalcanti de que a televisão pública deveria procurar fazer algo diferente das comerciais – “O sentimento que eu tenho é que se a gente fizer televisão como as outras, a gente está andando no caminho errado”. Não há, porém, encaminhamento prático para essa troca de impressões. A reunião concluiu-se com a aprovação da indicação feita por Franklin dos novos conselheiros Daniel Aarão Reis Filho, João Jorge Santos Rodrigues e Murilo César Ramos. A nona reunião, com uma discussão um pouco mais intensa sobre os critérios da audiência pública, encerra essa *primeira fase* do Conselho Curador.

Segunda fase

O colegiado inicia um novo período depois da audiência pública em julho de 2009, marcado pela saída de Luiz Gonzaga Belluzzo, que renuncia a seu mandato. A décima reunião marca essa virada. Nela, os integrantes do organismo manifestam constrangimento por não terem notícias oficiais, tendo tomado conhecimento dos rumores de sua saída pela imprensa. Há um debate sobre a pauta do encontro – presidido interinamente por José Antônio Martins. Daniel Aarão discordou que se devesse seguir a pauta proposta pela direção, uma vez que não incorporava a agenda deliberada pelo Conselho em reunião passada que previa uma discussão sobre a programação infantil.

Tereza Cruvinel esclareceu que houve um desencontro de informação, pois os funcionários responsáveis pela secretaria do Conselho alegavam que não tinham uma pauta, e ela assim sugeriu que se discutisse a audiência pública. Mas ressaltou que

É claro que a diretoria vem aqui para ouvir as demandas, solicitações, explicações, pedido de explicação, qualquer coisa do Conselho, nunca foi nosso papel propor pautas, é a primeira vez exatamente porque o vazio [da Presidência] estava colocado e a secretaria entendeu de nos pedir.

A diretora-presidente acrescentou que via a necessidade de resolver a questão da presidência do Conselho, bem como entendeu que o colegiado precisava de um vice-presidente, pois “temos de ter pessoas que façam a pauta”. Ela resumiu a questão: “acho que a culpa é do Conselho e não da diretoria”.

Ana Luiza Fleck, representante do Senado, sugeriu que Franklin Martins, na condição de presidente de Conselho de Administração, esclarecesse a situação sobre Beluzzo. O ministro afirmou não querer tratar da agenda dos conselheiros para o dia, pois não tinha “nenhuma incidência sobre a pauta do Conselho Curador”, mas ressaltou que os processos do colegiado estavam inadequados.

considero que não dá para continuar do jeito que está, quer dizer, aprova-se uma pauta, designam-se responsáveis, saíram dois conselheiros daqui para apresentar um relatório e isso não está na pauta? [...] proponho, presidente, que esse seja o primeiro ponto da pauta. Acho que não tem nenhuma restrição política, nem nada, é só bagunça. Agora, como falou muito bem a conselheira, tem de botar ordem na casa, porque está demais.

Franklin Martins sugeriu que fosse eleito um vice-presidente enquanto a situação de Belluzzo não se definia. Houve um debate entre os conselheiros sobre a melhor maneira de se organizar, com trocas de sugestões e esclarecimentos prestados por parte dos diretores. Ima Vieira comentou:

falta uma organização melhor do Conselho em relação a essa secretaria e os encaminhamentos, por exemplo, eu poderia ajudar no sentido de melhor organizar as pautas das reuniões, mandar com antecedência. [...] Mas como isso é geralmente o presidente que tem de fazer, ficamos todos inibidos nas propostas. Então, a partir de hoje temos de resolver essa questão, senão vai ficar difícil, nós efetivamente ainda não discutimos a programação.

José Antônio Martins complementou:

temos de ter um presidente que queira ficar e, eventualmente, designar um vice-presidente que ocuparia a função em caso de eventuais impedimentos, para evitar esse negócio de troca-troca de presidente, o que desmerece o *pedigree* de um grupo, que é o que temos aqui dentro.

Tereza Cruvinel, questionada por Franklin se havia uma secretaria de fato do Conselho, esclareceu:

O Lauro é um funcionário que se demitiu e juntamente com a Raquel, que aqui está, faziam a secretaria do Conselho informalmente, da mesma forma atendem o Conselho de Administração. [...] Agora, não é uma secretaria que tem uma dinâmica de relação com os conselheiros, quer dizer, eles fazem a interface entre a diretoria e o Conselho, marcam reuniões. Aliás, a interface do Conselho com a diretoria é muito precária, talvez

por falta dessa Secretaria. Quer dizer, estamos disponíveis para o Conselho sempre que este acionar, o Conselho aciona muito pouco fora das reuniões. A estrutura eu acho que tem de ser mais exclusiva do conselho. Esses são funcionários que têm outras atribuições também na EBC.

Após novas intervenções de conselheiros, Franklin Martins sugeriu a criação de um cargo de secretário-executivo do Conselho Curador e que, conforme proposta da própria Tereza Cruvinel, fosse selecionada uma pessoa com perfil adequado para o trabalho. Em seguida, a Ima Vieira, que já substituíra Belluzzo em outras ocasiões, foi indicada como presidente interina pelos conselheiros.

A décima reunião é aquela em que se inicia um debate minimamente organizado sobre conteúdo, embora os conselheiros responsáveis por apresentar um relatório sobre a programação infantil, Lúcia Braga e Murilo César Ramos, tenham informado que só o concluiriam na próxima reunião. De todo modo, a dinâmica que se estabelece com a experiência da programação infantil acaba orientando o trabalho futuro das *câmaras temáticas*. Há uma apresentação dos responsáveis pela câmara e, em seguida, realiza-se um debate em que sugestões eram elencadas. O espírito geral que marcou o início desses trabalhos era de assessoria e de trabalho conjunto com a direção, sem preocupação específica com a efetivação das propostas. “Acho que o papel do Conselho tem que ser construtivo e não crítico. Temos que procurar construir juntos”, comentou Lúcia Braga.

Apesar disso, a primeira recepção das proposições por parte da direção não foi positiva. Daniel Aarão sugeriu o fortalecimento do grupo temático dos conselheiros e a abertura de um edital (“como, aliás, recomenda nossa programação”) para produção independente:

seria uma coisa a meu ver muito estimulante, em termos de abertura de discussão, atrair para a TV Brasil a atenção pública, abrir um grande edital em que as pessoas se candidatassem, ter um júri de alto nível que avaliasse as propostas, e que na base de um concurso aprovasse. Acho que esse influxo de produção independente [...] desencadearia uma dinâmica muito salutar, muito positiva, muito construtiva para a programação infantil da TV Brasil.

Questionada pela conselheira Lúcia Braga se haveria condições de se realizar tal proposta, Tereza Cruvinel, em sua fala, primeiro salientou que “talvez os conselheiros

não tivessem prestado atenção no informe que demos” sobre a nova modalidade de contratação da EBC – o *pitching*, espécie de concurso adequado à natureza da produção audiovisual. Tratava-se, explicou ela, de uma saída legal para o impasse criado pela legislação que previa a contratação independente, mas não fornecia o aparato legal para tanto. Como experimento, a empresa lançara esse recurso para um programa sobre meio ambiente e sustentabilidade. Quando tratou especificamente da proposta do conselheiro, Tereza Cruvinel respondeu de maneira evasiva:

vamos lançar outros *pitchings*. Estávamos com o orçamento altamente contingenciado, num esforço muito recente, [...], vamos poder lançar mais alguns *pitchings* daqui para o fim do ano. Mas temos algumas outras programações infantis em curso, quer dizer, licenciadas ou em produção, sobre as quais eu gostaria que os senhores ouvissem o diretor de Produção, Roberto Faustino.

Houve nova rodada de intervenções após Faustino apresentar suas propostas de reformulação da grade. Franklin Martins explicitou abertamente que considerava aquela discussão parâmetro para a atuação do Conselho:

acho extremamente positivo que estejamos discutindo conteúdo, e a gente começa uma discussão de conceito[...]. Acho que isso é função deste conselho aqui, [...] através das diferentes experiências profissionais, regionais, preocupações inclusive, sermos capazes de dar diretrizes, opiniões etc., que permitam, a quem está fazendo o dia a dia da televisão, ser capaz de reverberar de alguma forma o que colhermos por aí. E não é que colhemos diretamente, perguntamos se viu tal programa da TV Brasil, mas é a partir da nossa experiência profissional, de vida, de cada um dos caminhos da vida que a gente trilha. Tudo isso.

Em seguida, o ministro endossou a proposta de realização dos *pitchings* feita por Daniel Aarão e acrescentou a sugestão de realizar um seminário sobre programação infantil para televisão pública. No período analisado, no entanto, nenhuma das duas propostas foi executada.

O tema prosseguiu na reunião seguinte com a apresentação de um relatório de Murilo Cezar e Lúcia Braga sobre a programação infantil, a partir de uma análise sistemática feita com critérios neurocognitivos e psicoafetivos. Os dois conselheiros detalharam suas impressões sobre cada uma das produções fornecidas como amostras pela EBC; neurologista, Lúcia Braga incorporou uma série de reflexões técnicas que

foram muito bem recebidas pelos conselheiros. “Quem dera todas as reuniões fossem assim”, comentou Ana Luiza Flerck, que presidia interinamente a reunião.

A recepção por parte da direção da empresa foi positiva e dialógica com as proposições feitas. Lúcia afirmou: “realmente, dois programas me preocuparam. Seria interessante que outros membros do Conselho vissem, o ‘ABZ do Ziraldo’ e ‘Snobs’. São dois programas sobre os quais temos de refletir”. Tereza Cruvinel questionou: “O ‘Snobs’, você acha que só está mal colocado ou que ele tem inadequação?”. E Lúcia respondeu que o programa era bom, apenas necessitava ter seu público-alvo readequado para a faixa etária entre 6 e 12 anos, e não público juvenil.

A respeito do “ABZ do Ziraldo”, Murilo comentou que consideravam que o programa deveria ser repensado, salientando alguns problemas (*merchandising* do livro da Adriana Falcão, uso de adjetivos depreciativos como “gordo” etc.). Tereza Cruvinel sugeriu que colocassem essas questões em um relatório, pois ajudaria o trabalho da direção da empresa a fazer as adaptações com o artista. Sobre as críticas manifestadas por Murilo Ramos ao programa “Catalendas”, Tereza comentou:

achei uma advertência boa, não é Garcez? O Garcez opera essa área. Há uma série de programas que vai acontecer o seguinte, nós ajudamos, ajudamos inclusive a financiar e eles produzem para a grade nacional. Agora, para isso, teremos de ter uma curadoria melhor. Vamos fornecer mais episódios para vocês.

No final da apresentação sobre a programação infantil, Murilo Ramos propôs que, para o Conselho cumprir sua função estatutária, ele deveria se estruturar para fazer as análises prévias de piloto, em vez de pegar a programação consumada: “Fazer uma curadoria da programação, como foi dito aqui”. Porém, salientou:

Dado que o Conselho Curador não é órgão técnico de especialistas, é preciso que ele se estruture melhor tecnicamente para executar as suas funções. O que pode ser feito de duas maneiras, por uma articulação mais estreita com as áreas de programação da EBC e pela dotação de recursos orçamentários mínimos que permita a contratação eventual de estudos externos, em especial, os que possam ser realizados por grupos acadêmicos de universidades públicas.

O trabalho das câmaras de programação evoluiu ao longo desse *segundo período* do Conselho Curador. Até o fim de 2009 e início de 2010, seriam criadas seis câmaras, que passam a constar do Regimento Interno. A ideia inicial era de que cada grupo faria

reuniões paralelas aos encontros do Conselho Curador. Seus objetivos seriam, no dizer de Ima, eleita oficialmente presidente do colegiado na 12ª reunião por unanimidade: “proporcionar o nível de especialização e aprofundamento necessário para fundamentar as deliberações, conferir maior celeridade aos trabalhos do Conselho”. Nem todos conselheiros se inscrevem e participam ativamente desses espaços; as reuniões das câmaras normalmente também não contam com remuneração.

Uma importante ponderação feita por Murilo Ramos, responsável por propor um sistema de atuação das câmaras temáticas, na 14ª reunião, deu contornos mais precisos para esse mecanismo. Para ele, o Conselho Curador, salvo raras exceções, não se tratava de um colegiado de especialistas e, por isso, era importante que tivesse algum tipo de assessoramento especializado para apoiar o trabalho das câmaras, da área acadêmica, o que envolveria a liberação de um recurso orçamentário: “a ideia é tentar encontrar, o que não é difícil, em universidades, em centros de pesquisas, pessoas que estudam, sistematicamente, o jornalismo da televisão, enfim, não é difícil”. Essa proposta, de fato, se efetiva ao longo do período analisado, com especialistas apresentando pareceres vinculados às câmaras temáticas.

O avanço das câmaras é um exemplo do amadurecimento do Conselho, que também passou enfim a contar com um secretário, Diogo Moyses, apresentado na 13ª reunião. As discussões ganharam mais complexidade nesse período, embora não se tenham conflitos explícitos de posicionamentos. A perspectiva do governo prevalece na maior parte dos debates, mas há mais debate e troca de argumentações.

Em outubro de 2010, há um exemplo ilustrativo a respeito. Na 12ª reunião, os conselheiros discutiram como proceder à substituição daqueles cujos mandatos encerravam no fim daquele ano – os de duração menor, conforme previa a lei. Oito vagas ficariam abertas, sendo que cinco delas eram ocupadas no momento por representantes assíduos e participativos. Há certa tensão no debate que é abertamente hegemonizado pelos posicionamentos de Franklin Martins.

Instado a apresentar um parecer sobre o tema, o gerente-executivo da Diretoria Jurídica, Marco Antônio Fioravante, afirmou que o processo de seleção dos novos conselheiros deve ser coordenado pelo colegiado e, depois, submetido ao presidente da República.

As decisões, em relação ao processo de escolha, vão ser tomadas pela maioria dos membros presentes. Contudo, entendo que nesse caso aqui da escolha desses novos membros, deverá se indicar ou os novos membros que serão designados pelo presidente da República ou, no caso, definir uma lista.

Tereza Cruvinel explicita que, conforme a legislação, esse processo precisa se dar a partir de uma consulta a entidades da sociedade civil e cabe aos conselheiros definir quem serão essas organizações, observando as restrições jurídicas. Fioravante explicou que o processo consistiria em lançar um edital estabelecendo as restrições previstas em lei.

Nesse momento, o ministro afirmou que, embora se tenha de cumprir a lei, considerava o mecanismo negativo, pois queria saber como será resguardada a pluralidade, “como vamos garantir que vai ter tantas pessoas do Norte, tantas pessoas do Centro-Oeste, tantas pessoas tal, que vai ter representante de comunidade indígena, vai ter representante?”

Em seguida, questionou a legitimidade que essas organizações possuíam para atuar no Conselho:

quem deu voto a essas entidades para fazer isso aqui? As entidades representam segmentos da sociedade, organizada, e esse organizada é importante. E os que não são organizados? Existe uma forma na sociedade, que é o voto universal, onde as pessoas votam, elegem presidente, tem gente que não gosta disso, mas é assim que funciona. Quer dizer, aqui vamos ter o seguinte, o pessoal que tiver mais capacidade de organização chega aqui. Tudo bem, vamos ter que nos subordinar a isso. Agora, eu acho isso muito ruim.

Franklin problematizou uma questão que remetia à própria definição do marco institucional da EBC, discutida no Congresso e também no Fórum de TVs Públicas. Se a norma instituída pela legislação refletia a relação de forças daquele debate, nesse momento redefinía-se sua aplicação prática a partir de uma nova narrativa.

O debate que seguiu foi mediado pelas ponderações de caráter técnico do gerente-executivo jurídico, que procurou esclarecer as dúvidas dos conselheiros. De início, José Paulo Cavalcanti Filho apontou a desconexão entre os artigos da lei: por um lado, é o presidente da República quem nomeia os conselheiros; por outro, é o Conselho que define o processo de seleção a partir de consulta à sociedade civil. Fioravante

argumentou que a interpretação deveria ser feita conjuntamente, ao que Ana Luiza Fleck, já eleita vice-presidente do colegiado, comentou diante da possibilidade levantada de o Conselho não participar da seleção:

Eu não quero, acho que nenhum de nós quer acreditar que seja essa a interpretação do presidente da República, porque a EBC foi criada dentro desse espírito, de controle da sociedade, do Conselho Curador representado por membros da sociedade civil. Eu não quero acreditar nisso, que a interpretação seja essa, e que os membros do Conselho que vão assumir os novos mandatos sejam indicados pelo presidente da República sem nenhuma participação do conselho. Não, não quero acreditar nisso.

O debate prosseguiu até Franklin Martins pedir a palavra e manifestar-se contrário à presença das entidades, externalizando as posições existentes abertamente:

Há uma divergência política, sobre essa questão, desde a constituição da EBC. E aqui estão presentes pessoas que defenderam que devia ser que as entidades é que construam o Conselho, é uma construção feita de fora para dentro do Estado. Eu me bati contra isso. Quando foi lá no processo legislativo, se não me engano foi o deputado Walter Pinheiro, botou ali para fazer a composição, um acordo, e saiu isso daí que é uma coisa meio esdrúxula [...].

Em nenhum momento do debate, houve a manifestação de uma posição contrária à do ministro; não se problematizou a visão que deslegitima a participação das entidades da sociedade civil. O ministro prosseguiu e afirmou que, caso o Conselho aprovasse uma lista fechada para o presidente da República apenas validar as indicações, não iria aceitar.

Se ficar uma proposta que saia aqui o nome para o presidente da República carimbar, eu digo o seguinte, entra-se na Justiça e se derruba isso, não faz o menor sentido. Entende? Quem é que vai indicar o Conselho? Não é o presidente da República, não é ninguém, quem vai indicar o Conselho é o próprio Conselho. É uma coisa esquisita. Uma coisa é ele indicar nomes, pois aí tem um contrapeso, alguém que teve voto aí, no caso, 60 milhões de votos, é quem vai.

Franklin reforçou o risco de que se concedesse “poder às entidades e não às instituições eleitas pelo voto, para o controle da entidade, para o controle da EBC” e apresentou sua proposta para os oito mandatos dos conselheiros que estavam vencendo:

temos cinco que estão participando aqui que podem ter direito à reeleição. Eu, pessoalmente, não sei como fazer, se for o caso arranjo uma entidade lá fora, cinco entidades e cada uma indica um nome desses aí para eles poderem entrar aqui. Mas eu acharia muito legítimo que o Conselho Curador indicasse o nome dos cinco, se os cinco estiverem dispostos, não preciso fazer o arranjo de lá fora arranjar uma entidade. Mas eles devem ser submetidos a uma lista, que acho que deve ser tríplice, que vá para o presidente da República, não acho que é o Conselho que tem que definir quem são os conselheiros; de jeito nenhum, acho que é o presidente da República, é que tem voto, mandato legal para isso. Evidentemente isso gera constrangimentos. Vamos ter claro, olha, o Ministério Público, o presidente da República não é obrigado a escolher nem naquela lista de três, o Fernando Henrique não escolhia nunca, na lista de três. O presidente da República, em geral, escolhe o mais votado. Tudo bem, mas isso é uma construção política, não é obrigação, uma imposição legal que a gente faz a partir aqui do nosso estatuto. E esse estatuto não pode prevalecer sobre a lei. Vamos ter claro, é um diploma legal inferior.

Com relação à observância dos critérios de diversidade, Franklin propôs que eles fossem levados em conta na composição que o Conselho fosse fazer da lista tríplice.

digamos, por exemplo, está saindo uma mulher, temos interesse em certo equilíbrio de mulheres? Vamos botar uma mulher, talvez não naquela vaga, pode ser em outra, mas tem que ter um arranjo que equilibra um pouco a coisas. Isso nós fazemos aqui e mandamos depois para o presidente da República, que com sua sabedoria ou falta de sabedoria indicará os nomes, que mal ou bem, pela sabedoria ou falta de sabedoria do povo brasileiro, ele chegou lá.

Em seguida, Ana Fleck esclareceu:

[...] eu concordo. Vou passar por e-mail para todo mundo. Acho melhor. Tudo bem. Eu só queria deixar claro, ministro Franklin, que eu não tenho ligação nenhuma com nenhuma entidade, absolutamente. Eu sei, mas gostaria de deixar isso bem claro. Eu e o Murilo recebemos uma sugestão da Intervozes, inclusive, que é um absurdo, as entidades tomariam conta do conselho. A minha proposta é justamente para preservar o conselho, para impedir que esse tipo de ataque, entre aspas, seja feito. Essa é minha única intenção e objetivo nessa minha fala, não tenho absolutamente nenhuma ligação com nenhuma entidade.

Depois desse recorte da questão feito por Franklin – com uma proposta que na realidade contornava as determinações legais –, prosseguiu-se o debate a respeito da

formatação do edital de consulta. Passou-se, assim, de uma perspectiva em que se questionava *o risco* de entidades da sociedade civil *se apoderarem* do Conselho Curador para uma posição em que se discutiam *mecanismos para impedir a presença dessas organizações no colegiado*, em benefício dos conselheiros que teriam seu mandato renovado.

Daniel Aarão criticou a legislação da EBC, acompanhando a interpretação de Franklin, porém indicando levemente que o ideal seria uma composição entre as representações. Cabe destacar que, naquele momento, o colegiado não possuía nenhum conselheiro naquela condição (ligado a organizações da sociedade civil):

Eu penso que há um equívoco, é uma introdução de um princípio corporativista, e que vai desencadear uma dinâmica de segmentação ou de interesses corporativos, que não seria razoável. Eu tenho impressão que é superior em termos democráticos você conceber um mecanismo que exatamente promova um balanço de interesses e de influências e de representatividades.

Uma comissão foi então formada para definir os procedimentos da seleção dos novos conselheiros. Na reunião seguinte, assumiu-se nova interpretação da lei e, no final, apenas três cargos ficaram vagos. Os conselheiros cujos mandatos venceriam no fim de 2009 e que manifestaram desejo de permanecer foram reconduzidos automaticamente ao cargo pelo presidente da República, sem terem de passar pela consulta pública. Apenas José Bonifácio, Rosa Magalhães e Isaac Pinhanta abdicaram da permanência.

Sobre o processo de escolha dos novos integrantes, houve duas posições para a maneira de lidar com as organizações sociais. Em uma delas, elas indicariam um nome para cada vaga; em outra, elas se habilitariam para um Colégio Consultivo que, por sua vez, faria uma eleição entre os indicados pelas próprias entidades. Uma lista seria formada e encaminhada ao Conselho Curador.

Na 14ª reunião, o ministro problematizou a proposta de que o Conselho Consultivo promova uma lista tríplice, levantando a hipótese de a Tradição, Família e Propriedade (TFP) apresentar cinco candidatos por meio de diversas entidades. Ele pergunta:

Repare bem, se no Colégio Consultivo, a TFP ganhar o controle e trazer todos os nomes, o Conselho não os aceitará, mas não poderá introduzir outros, porque transferiu para o Conselho Consultivo a faculdade de, na verdade, dizer quais os nomes que devem vir para o Conselho.

Tem-se um processo de esclarecimentos sobre a legislação e, por consenso, o Conselho Curador opta pela dinâmica em que se coloca como filtro do processo de seleção. Assim, foi realizada uma consulta pública para a substituição das três vagas. Conforme a proposta aprovada, a seleção consistiu de três fases. Na primeira, um edital foi lançado convocando entidades com o perfil definido pela lei para se inscreverem e indicarem um nome para cada uma das três vagas; em seguida, a Comissão Processante composta por conselheiros apresentaria ao pleno uma lista tríplice a partir das sugestões feitas pelas organizações habilitadas, observando os critérios de pluralidade. A relação definitiva aprovada pelo Conselho seria encaminhada ao presidente da República.

O arranjo encontrado seguiu as interpretações previstas pela legislação, resguardando um papel ativo para o Conselho. Embora tenha sido delineado pelas posições de Franklin Martins, o debate fortaleceu institucionalmente a dinâmica do Conselho, legitimando-o como mediador dos interesses democráticos da sociedade. Os conselheiros passaram a exercer um papel político, houve um processo de empoderamento da representação.

Esse entendimento fica explícito na 13ª reunião, quando há um debate – que pode ser considerado uma “discussão de apostas altas” – sobre a participação do órgão na Conferência Nacional de Comunicação. É a primeira vez que verificamos, por exemplo, uma decisão adversa ao entendimento de Franklin Martins, que manifestara inicialmente posição contrária a que o Conselho participasse sozinho da Conferência Nacional. Para ele, o colegiado deveria se vincular às propostas da direção da EBC, que já teria uma plataforma de atuação no encontro. Prevaleceu, no entanto, uma interpretação proposta por Daniel Aarão, apoiada pelo ministro Juca Ferreira, de que o Conselho teria legitimidade para assumir uma participação política própria e, mesmo que em sintonia com a empresa, resguardaria uma “*identidade específica*”. O organismo não apresentaria propostas, mas sim contribuições como “princípios orientadores” para o sistema de comunicação em geral (público ou não). Seriam eles: “democratização, desconcentração, pluralismo político, diversidade e regionalidade cultural, regulação e participação social”.

Na mesma reunião, por exemplo, definiu-se que seria interessante que um conselheiro passasse a acompanhar cada processo de *pitching* para participar mais ativamente das discussões sobre contratação de produção independente. E, no final, aprovou-se uma recomendação para que o Ministério da Educação enviasse ao menos um representante para as reuniões. Daniel Aarão sugeriu:

essa é a sexta reunião que participo do Conselho. Eu sou vinculado à área do ensino e educação. Eu nunca vi aqui um representante do Ministério de Educação. Eu acho que o Conselho deveria aprovar uma moção recomendando ao Ministro da Educação, se ele não pode vir, que venha um representante.

Terceira fase

O ano de 2010 e mais perceptivelmente o de 2011 marcam, assim, um *terceiro período* da atuação do Conselho. Os debates suscitam mais intervenções e questionamentos; as divergências passam a ser cada vez mais expostas abertamente. As polarizações não são individuais, como ocorria no início da existência do colegiado. As reuniões ganham outra dinâmica: conforme deliberação tomada em 2009, o ouvidor Laurindo Lalo Leal Filho passa a apresentar um informe de quinze minutos com as principais demandas dos usuários. Antes, um relatório era encaminhado aos conselheiros, mas não havia reflexos evidentes daquelas questões no debate. Em 2010 isso muda consideravelmente – trataremos dessa questão em tópico específico.

Logo na primeira apresentação o ouvidor expôs o tema que vai gerar a controvérsia mais efervescente entre o colegiado e a direção da empresa ao longo do período analisado: a questão dos programas religiosos. Analisaremos mais adiante o tópico na seção “discussões de apostas altas” e os desdobramentos gerais dos relatórios do ouvidor na seção “relação com os usuários”. Cabe aqui, no entanto, considerar que a temática surge a partir da seguinte consideração do ouvidor:

Outra questão recorrente e delicada refere-se à exibição de programas religiosos nas manhãs de sábado e de domingo. Seguimos recebendo reclamações, especialmente pela falta de isonomia entre as religiões. Entendemos que soluções drásticas são inaplicáveis, mas o Conselho poderia estudar uma política de médio e longo prazos para enfrentar essa questão.

O tema acaba sendo encaminhado para a Câmara de Cultura, Educação, Ciência e Meio Ambiente elaborar um parecer, seguindo a dinâmica interna já instituída. Nesse

terceiro período do Conselho as discussões são menos voltadas ao seu próprio funcionamento e as divergências expressam-se sobretudo nas discussões temáticas da pauta.

O resultado da consulta pública realizada para a seleção dos três novos conselheiros voltou a ser debatido na 16ª reunião, em abril de 2010. O Conselho recebeu uma lista com indicações feitas por 65 entidades habilitadas. Franklin fez duas ponderações. Primeiro, lamentou que não houve indicações com o perfil da vaga ocupada antes por Isaac Pinhanta, pois não se procurou entidades indígenas para apresentar.

Não estou discutindo nomes individualmente, pois há nomes excepcionais [...]. É uma lista típica de organizações [...] perderemos a sensibilidade para a questão indígena ao substituímos o conselheiro, pois tínhamos uma pessoa da Região Norte. [...] mas foi aprovada a lei, é assim e ponto final.

Em seguida, propôs que se discutisse um critério que inviabilizasse eventuais fornecedores da EBC, como a Associação Brasileira de Documentaristas, de participar da seleção.

Essas pessoas representarão não a sociedade, mas as entidades que as indicaram. Então, quando for visivelmente fornecedor, acho que se cria um critério, embora a lei permita, não há nada de ilegal, mas acho que devíamos buscar alguém que pensasse sempre mais no conjunto e não de forma segmentada.

Os conselheiros analisaram a lista de indicados e discutiram, inicialmente, os que deveriam ser eliminados por não cumprirem com os requisitos. Paulo Derengovski comentou sobre o expediente das entidades de apresentarem candidaturas unificadas, fortalecendo alguns nomes

Acho que nem todas as indicações têm esse caráter corporativo. Agora, essas numerosas e repetitivas, alguns nomes que constam de cinco, seis ou oito entidades indicando a mesma pessoa, realmente, acho que é um *lobby* que se forma e concordo com o ministro Franklin nesse sentido, que procuremos escolher pessoas dentro dos critérios regionais, culturais, da diversidade brasileira e de entidades respeitáveis, como a ABI, que possui mais de 100 anos.

Daniel Aarão, em seguida, propôs três critérios adicionais para a seleção: procurar o equilíbrio com a presença feminina; reforçar a presença de negros; fortalecer o perfil técnico, selecionando alguém que pudesse contribuir com o Conselho, citando especificamente o engenheiro Takashi Tome. João Jorge Santos Rodrigues acrescentou que queria propor a orientação sexual como outro critério. Ima sugere que, com aquele referencial, seja sugerida uma lista de nove nomes para, depois, se pensar em questões de pluralidade regional e cultural. Franklin acrescenta que sua restrição não se deveria apenas ao interesse comercial, mas também envolveria o caráter sindical: “acho que o sindicato dos cineastas não deve ter presença neste Conselho, assim como os roteiristas, com todo o respeito ao cinema, deixando bem claro”. Note-se que a legislação da EBC não tem a mesma restrição e prevê a participação de entidades classistas.

Ana Fleck acompanhou o ministro:

Uma preocupação que terei na hora de votar é a de que evitássemos um pouco o sindicalismo, para que tivéssemos esse cuidado, mesmo que a pessoa seja mulher, negra e da Região Norte, mas quanto ao viés sindicalista deveremos ter um pouco de cuidado, pois, caso contrário, cairemos no mesmo perigo de sempre.

Murilo Ramos propôs, como encaminhamento, que o primeiro critério era justamente o perfil de quem estava deixando o Conselho. As propostas são problematizadas e não se chega a um entendimento. João Jorge pediu que se relacionassem os nomes dos mais votados, ao que Franklin Martins respondeu que isso não poderia ser um critério e não levaria a lugar algum.

A discussão, sem consenso, prosseguiu na próxima reunião. A polêmica seguia sendo o método de estabelecimento da lista tríplice para cada vaga, considerando os critérios que poderiam ser caracterizados como *censitários*. A dificuldade de se chegar a um procedimento consensual refletia, entre outros aspectos, o discurso da ilegitimidade vinculado ao processo de consulta pública com as entidades, uma vez que vinculava a *legitimidade* do processo à plena observância do *critério original* de composição do Conselho. Havia saídas alternativas, como a que por exemplo é adotada no Conselho Nacional de Saúde, em que há uma distribuição de vagas paritárias, de modo que 50% das suas vagas são preenchidas por representantes de entidades e de movimentos sociais de usuários, em processo eleitoral direto, 25% correspondem aos trabalhadores e 25% ao segmento de gestores e prestadores de serviço da saúde. No entanto, não houve em

todo o debate sobre o processo de seleção nenhum discurso ponderando sobre a importância de se incluir também no Conselho integrantes da sociedade civil organizada. Quem mais se aproximou dessa abordagem foi Daniel Aarão, que ponderou que aquela primeira experiência estava sendo mais traumática:

Acho que na segunda ou na terceira, a sociedade já estará mais atenta e participará de modo mais diversificado. Tenho a impressão de que foram duas questões. Essa é a primeira consulta e para prover três vagas. Isso nos tolheu um pouco e ainda pegou a sociedade não acostumada a esse tipo de eleição. Acho que tenderam a parecer com mais força, naturalmente, as entidades mais acostumadas a esse tipo de jogo, no caso concreto do sindicato. Mas isso não quer dizer que nas próximas eleições, nas próximas escolhas, isso vai se repetir.

Prevalecia, no entanto, o entendimento similar ao de José Paulo Cavalcanti, que explicitou:

os sindicatos e os pequenos conjuntos articulados vão empobrecer esse Conselho. Essa modelagem quer... Se pudesse o sistema de abrir um pouco, permitir alijar, pensando alto. Esse modelo não permite isso, porque a vinculação sindical não qualifica a pessoa. Esse é que o problema.

O ministro Juca Ferreira apresentou duas considerações que aliviaram as tensões e contribuíram para o desenlace. Primeiro, afirmou que “todo sistema de representação é imperfeito”; em seguida, acrescentou que era preciso chegar a uma solução para o momento e que, posteriormente, o Conselho amadurecesse essa reflexão. Sobre a questão das entidades, o ministro complementou

Tem um vício de origem aí, se a gente quiser trabalhar com a ideia de perfeição. Acho que nenhum critério é soberano. Na verdade, em se tratando de um Conselho dessa natureza, é uma grade de critérios que a gente deve trabalhar. [...] Eu queria chamar a atenção para um outro ponto que é importante também, o Brasil não é uma sociedade organizada. Somando todas as instituições dá um delta x da sociedade. Grande parte da sociedade vive a democracia e as questões de cidadania, eu não diria individualmente, porque existem fluxos de identidade construída não organizada.

A intervenção de Juca permitiu que os conselheiros rebaixassem suas expectativas e prosseguissem com o processo de seleção. Cada integrante votou em um nome; os três mais votados compuseram a cabeça das listas tríplices. Preservou-se um

critério regional e, em seguida, os conselheiros votaram em outro nome para a segunda posição das listas e em outro para a terceira. A lista foi composta em ordem alfabética, conforme sugestão de Franklin, com o acréscimo de todas as informações sobre o perfil de cada candidato, bem como da composição atual do Conselho Curador para que o presidente da República tomasse sua decisão.¹⁰⁷

Além dos debates mais intensos, esse *terceiro período* do Conselho Curador se caracteriza por ser mais produtivo e com mais resoluções aprovadas. Além disso, os conselheiros mantiveram uma relação mais intensa com a direção, marcada pela ambivalência: de um lado, passam a ser reconhecidos como interlocutores; de outro, suas demandas nem sempre são bem aceitas, o que culmina em um processo de forte desgaste verificado no fim de 2011.

Na 16ª reunião a Câmara de Jornalismo e Esporte informou que recebeu uma proposta de política de esportes para a TV e a rádio. A iniciativa foi elogiada pelo conselheiro Murilo Ramos, que esclareceu existir também um pedido para os conselheiros se manifestarem sobre a compra de direitos da Série C do futebol. Depois de um debate, em que se discutiram as propostas da EBC, foi aprovada por meio de uma resolução a política de esportes da empresa, bem como se autorizou que prosseguisse com as negociações para adquirir os direitos de transmissão.

O processo de consolidação do Conselho e o desconforto da empresa ganhou um contorno explícito no debate sobre o *Manual de Jornalismo*. Na 18ª reunião, o conselheiro Manoel Seabra comunicou que a Câmara de Jornalismo e Esporte da qual faz parte analisou o documento que regia a prática profissional da EBC, datado de 2006, época da Radiobrás, e considerou que o mesmo se encontrava inadequado.

Após reflexão inicial, a Câmara de Jornalismo compreende que as regras, normas e diretrizes éticas e estéticas para produção do jornalismo para o público da EBC, devem resultar de debate amplo e transparente que culmine na produção de um novo *Manual*, adequado aos imperativos da prática de um jornalismo público de qualidade, que responda aos princípios estabelecidos na lei n.11.652 de 2008.

Na ocasião, o Conselho aprovou resolução não só estabelecendo que o processo de construção envolvendo a sociedade brasileira do novo *Manual* deveria ser realizado

¹⁰⁷ Ver lista com os indicados na p.128.

em doze meses, como também definiu que a EBC teria de divulgar os princípios e conceitos orientadores deste documento em cinco meses.

A reunião transcorreu com trocas de sugestões e impressões sobre a produção do *Manual*. Porém, na reunião posterior, Tereza Cruvinel manifestou que não havia compreendido que em cinco meses teria de apresentar os princípios do documento.

Não temos a menor condição de parar a empresa para discutir princípios neste momento. [...] Na conjuntura em que estamos vivendo, em que há uma Copa do Mundo correndo, uma pré-campanha que virou campanha. Gostaria que houvesse uma correção se eu estiver errada. Se eu estiver certa, que a Resolução seja corrigida e se eu estiver errada...

Franklin considerou que a Tereza, de fato, estava mais próxima do espírito da decisão, que previa um prazo mais dilatado, de um ano para os trabalhos. Daniel Aarão, porém, insistiu com os prazos:

Particularmente, considero que não é exagerado esse prazo de cinco meses para se chegar a uma plataforma de princípios. A Copa do Mundo vai acabar dia 11 de julho. Fica a campanha eleitoral, que realmente é um grande evento. Mas trata-se de o Conselho pensar. Não me parece fora do razoável trabalharmos com o prazo de cinco meses para uma plataforma de princípios. Se jogarmos para frente ainda, penso que a discussão tende a ficar um pouco diluída no tempo. Três meses foi um prazo que foi aventado, mas depois se evoluiu para cinco meses.

Juca Ferreira lembrou que o cronograma aprovado era aquele previsto por Daniel, ao que Ana Fleck considerou que Tereza tinha razão em apontar a dificuldade que o cronograma impunha por conta dos outros compromissos do ano. Franklin Martins tentou uma proposta intermediária, quando Tereza o interrompeu e questionou: “Pergunto ao Conselho por que ele não cobrou isso nos últimos quase três anos da EBC?”

A resposta do colegiado foi representativa da etapa vivenciada.

Franklin Martins – Tereza, talvez ele estivesse em processo de formação, estivesse se estruturando. Ele poderia até ter cobrado. E se tivesse cobrado você estaria mais brava do que está agora provavelmente. Penso que seja razoável estabelecer-se um prazo. Os nove meses para a EBC se preparar internamente e propor ao Conselho. Seriam três meses para se discutir, discutir com a sociedade. Acho razoável.

Ima Vieira – Cada vez que o Conselho ganha organicidade, essas questões vão aparecendo.

Daniel Aarão afirmou que considerava “especioso” o argumento de que cinco meses era um prazo muito breve para se discutir princípios do *Manual* e que o cronograma final ficaria muito apertado. Tereza manifestou sua contrariedade:

Quero dizer, em primeiro lugar, que com relação a todas as decisões do Conselho estamos sempre prontos a executá-las dentro das limitações e fazemos enormes esforços para atender às demandas do Conselho, que são crescentes e que louvamos. [...] Já o conselheiro não tem a mais pálida ideia, e peço desculpas por dizer, sobre as condições de trabalho dentro da EBC. [...] O senhor está me acusando, dizendo coisas inverídicas. É verdade, sim, não tenho condições de parar as equipes de jornalismo para fazer um seminário interno. [...] Não vou propor nada. O que o Conselho decidir faremos esforço para cumprir. Se não produzirmos boa proposta de princípios o Conselho será capaz de melhorá-la, com certeza. [...] Agora, lamento muito que em três anos o Conselho nunca tenha cobrado uma carta de princípios. Briguei internamente muito pelo *Manual de Jornalismo*. Defendi aqui neste Conselho que fosse cobrado o *Manual de Jornalismo*. Em três anos não se falou nada sobre o assunto.

Depois de novas intervenções, o prazo foi prorrogado para oito meses, a partir de nova resolução aprovada pelo Conselho. Na 21ª reunião, ocorreu um debate sobre a política de cobertura eleitoral da EBC em que conselheiros divergiram abertamente do posicionamento da Secom. A discussão é iniciada com a informação de que o candidato do PSOL Plínio de Arruda Sampaio criticou o Conselho Curador pelo fato de a EBC restringir sua cobertura eleitoral aos três primeiros colocados da corrida eleitoral, ignorando-o mesmo pertencendo a um partido com representação parlamentar no Congresso.

Franklin informou que o partido entrou com representação no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mas o órgão entendeu que a EBC não estava organizando debates, logo se tratava de uma decisão jornalística. Mário Augusto Jakobskind argumentou que, independentemente da abordagem jurídica, era uma questão política:

Acho que como mídia pública, temos que dar o exemplo de colocar todos em pé de igualdade, independente de quem seja. Acho que se é uma questão de dar audiência ou não, é uma educação política que temos que, como mídia pública, colocar na pauta de discussão, como tema prioritário, porque senão, de alguma forma, vou até citar uma

coisa que pode parecer lugar comum, mas é realidade, estaríamos contribuindo para "americanização" da política brasileira. [...]é necessário dar vez e voz a todos os candidatos que pleiteiam chegar a ser presidente. Até teria uma proposta oficial da Associação Brasileira de Imprensa, nesse sentido. Em outro momento a colocarei.

A diretora de Jornalismo, Nereide Beirão, sugeriu que fosse atendida a demanda do PSOL, propondo que o programa “Três em um”, que entrevistou Dilma Rousseff, José Serra e Marina Silva, tivesse mais duas edições para ouvir os seis candidatos que não participaram até então, com tempo reduzido para cada um. “São seis candidatos que ficaram faltando, e teríamos três programas com dois candidatos em cada programa. Não colocaríamos juntos, porque não é um debate.”

O tema levou até o diretor jurídico Marco Antonio Fioravante a se manifestar, em dado momento, em meio a um esclarecimento técnico:

Não foi decidido ainda [no TSE], mas acredito que uma decisão do Conselho no sentido de inserir a participação dos demais candidatos, como foi proposto pela Diretora de Jornalismo, seria uma sinalização de que estaríamos à frente desse debate, e estaríamos colocando a possibilidade de participação nas entrevistas, dos demais candidatos.

Tem-se uma longa troca de argumentações, com posições diversas entre os conselheiros. Abaixo oferecemos alguns exemplos das opiniões expressas, resumidamente:

Franklin – Mas não queria deixar de fazer uma disputa política em torno de um assunto que considero relevante. Não considero que exemplo de democracia é o seguinte, todos os candidatos nanicos têm que ter espaço etc. [...] acho a proposta trazida pela Diretora de Jornalismo até extremamente generosa com os partidos menores. Ninguém aqui poderá acusar de nada, cercear debate etc., e tal. Fosse eu, que talvez seja mais duro, faria dois programas com três, porque sinceramente há alguns candidatos aí que sabemos que não significam absolutamente nada na sociedade. [...] Sei até que vou perder, mas não queria que colocasse a ideia de fazer programas “Três a um” para os outros candidatos, que é a proposta da... Mas sinceramente acho que três programas é demais.

Paulo Ramos Derengovisk – esses candidatos nanicos, muitos deles, são francos atiradores, que entram nesses debates para destruir, desmoralizar, atacar terceiros candidatos [...] não é nada democrático [...] Por outro lado, acho a sugestão da nossa

Diretora de Jornalismo interessante, seria uma maneira de iludir de forma jornalística o problema, de contorná-lo de forma jornalística.

Ana Fleck – Acho importante essa proposta da Nereida, mas teria uma sugestão a fazer. Em que pese essa questão da representação do Congresso se aplicar apenas a debates, tenho impressão que o PSOL poderia ser tratado diferente, porque tem representação no Congresso, e porque se manifestou e porque entrou com uma ação. Proporia que se fizesse com o PSOL de uma forma igualitária aos anteriores, e com relação aos outros partidos, que realmente confesso que não sei nem quem são os candidatos.

Heloísa Starling – Vou na contramão dessa conversa, não gostaria de apoiar uma ideia, isso que estou chamando aqui de *laissez faire*, a possibilidade de todo mundo chegar e dizer, todos os candidatos, porque são candidatos, terem automaticamente o direito de chegar e falar qualquer coisa. Só uma coisa. Até acho que não é o caso do Plínio, acho que ele tem uma história. Mas não quer dizer nada também, porque a nossa função teria que ser mesmo essa produção do público.

Sérgio Machado – A melhor [proposta] é o seguinte: dar o mesmo tratamento ao PSOL em relação aos outros três que têm representação no Congresso nos debates. Mas não quer dizer, necessariamente, que na parte jornalística tenha que dar o mesmo tempo para todos. Essa é a diferença, e me parece mais razoável. Agora, se só tem duas propostas, voto a favor de não dar espaço algum, continuar só com os três.

Não houve manifestações de outros conselheiros. O tema foi à votação e, por sete votos a quatro, prevaleceu a proposta da diretora de Jornalismo em relação à sugestão de Ana Fleck de dar um espaço diferenciado para o PSOL. De toda maneira, nas manifestações dos conselheiros, verificamos que os ministros do Estado se posicionaram contrários à proposta da própria diretora de Jornalismo para abrir espaço para os partidos menores. E que os dois conselheiros que abertamente defenderam a realização das entrevistas foram escolhidos pelo Senado (Ana Fleck) ou a partir da consulta pública, indicado pela sociedade civil (Mario Augusto).

Destacamos ainda mais dois episódios representativos desta *terceira fase* do Conselho Curador. O primeiro é a discussão sobre o Plano de Trabalho de 2011, na 25ª reunião, realizada em fevereiro de 2011. O encontro teve certa carga simbólica porque se tratava da primeira reunião em que estavam presentes os novos ministros Helena Chagas (Secom), Ana Maria Buarque de Hollanda (Cultura) e Aloizio Mercadante (Ciência e Tecnologia), integrantes do recém-eleito governo de Dilma Rousseff.

Tereza Cruvinel apresentou em linhas gerais os objetivos traçados para o último ano de seu mandato, estabelecendo diretrizes como “avançar na geração de receitas próprias”; “aperfeiçoar os mecanismos de participação da sociedade na gestão”; “Fortalecimento do esporte, com a criação de editoria própria” etc.

Os conselheiros receberam o documento com antecedência e, assim, puderam preparar suas considerações. Quatro câmaras temáticas se reuniram previamente e cada uma delas apresentou seu parecer. A Câmara de Direitos Humanos sugeriu metas para questões relacionadas a acessibilidade dos veículos da EBC, como legenda oculta e reformulação de sites. A integrante desse grupo Ana Maria Veloso acrescentou que o Plano não permite saber quais programas seriam inseridos na grade, nem quais acabariam substituídos:

consideramos essencial que tenhamos um planejamento mais consistente no que se refere à gestão da grade, ou que esse planejamento seja apresentado. Pela leitura do documento, sejamos francos, não é possível ter a menor ideia de como ficará a grade de programação.

Além disso, a conselheira acrescentou que faltavam informações sobre produção independente e regional, criticou o caráter genérico do Plano e pediu mais detalhamentos para que “o Conselho Curador possa acompanhar a implementação deste planejamento”.

As críticas foram endossadas pela Câmara de Jornalismo, que salientou a inexistência ainda de um balanço em relação às ações de 2010 no que diz respeito ao cumprimento ou não das metas estabelecidas. Manoel Seabra afirmou

A avaliação do plano anterior [...] deve preceder o novo plano de trabalho, para evitar que metas anteriores sejam esquecidas ou, pior, sejam implantadas sem o devido acompanhamento do Conselho Curador.

Seabra elencou uma série de dúvidas a que o Plano não responde em relação a ações já realizadas e propôs algumas recomendações específicas. Takashi Tomie, conselheiro da Câmara de Rádio, resumiu as impressões do planejamento apresentado:

o documento não reflete a qualidade do trabalho que é realizado em nível de estúdio. Em nível de estúdio temos trabalhos muito bons. E o documento, como disse o

conselheiro Manoel, é extremamente genérico e não permite visualizarmos o que existe de trabalho e de planejamento.

Um dos itens que Tomie salienta é que o Plano não apresentava nada em relação às frequentes queixas apresentadas pelos usuários com relação à qualidade do sinal que estava recebendo. Daniel Aarão, falando pela Câmara de Educação, Cultura, Ciência e Meio Ambiente, elogiou os “avanços obtidos pela EBC e pela TV Brasil, em particular”, mas considerou que esse aprimoramento necessita de planos de trabalho mais “precisos, profissionais, em torno dos quais se possa avaliar o trabalho da EBC a todo momento”. Em seu discurso, o conselheiro faz um paralelo curioso após errar o ano:

O que foi apresentado é uma declaração geral de intenções, é uma fixação de parâmetros gerais. Nesse sentido, houve uma regressão em relação ao ano de 1910 – *estou fixado no ano de 1910, é o ano da Chibata, talvez estejamos nos libertando da chibata aqui nessa reunião*. No ano de 2010, embora houvesse alguns problemas, como esse que estamos aqui levantando, havia uma preocupação com aspectos concretos, com programas concretos. [grifos nossos]

O conselheiro considerou que a EBC precisava de um planejamento mais claro, com metas precisas e estabelecimento de cronogramas, apontando a necessidade de se refazer o Plano de Trabalho de 2011 para submetê-lo a uma nova reunião. Encerradas as considerações iniciais, o ministro Aloizio Mercadante pediu uma questão de ordem e propôs que se discutisse qual seria o método de trabalho para aprovação do documento:

sendo um outro documento reelaborado, tem de haver uma metodologia de discussão. As pessoas têm de ter um prazo para encaminhar emendas ao texto, emenda substitutiva, emenda aditiva, emenda supressiva. Você vem para a reunião com um texto base e as diversas emendas ou propostas que serão debatidas e decididas, com implicações. Se tiver um orçamento é um tanto melhor, porque quando se propõe alguma coisa tem de se estimar o custo e ver como vai fechar.

A presidente Ima Vieira, no entanto, respondeu ao ministro que os conselheiros iriam se pronunciar e, depois, se daria a discussão sobre a metodologia dos trabalhos. Mercadante mostrou-se contrariado: “Presidente, a questão de ordem precede as inscrições. A questão de ordem é de ordem dos trabalhos [...] Não adiantam contribuições individuais, porque elas vão ficar absolutamente dispersas”.

A ministra Helena Chagas opinou que, antes de qualquer decisão, seria melhor não rejeitar o Plano de Trabalho, mas sim que se pedissem esclarecimentos à diretoria. Mário Jakobiskind, em seguida, perguntou sobre qual seria a definição orçamentária da EBC. Daniel Aarão esclareceu que não se pretendia fazer uma rejeição política do Plano, mas sim demandar esclarecimentos para que o Conselho Curador pudesse cumprir seu papel. A palavra chegou a Tereza Cruvinel que fez um depoimento revelador do estágio da relação da diretoria com o Conselho. Primeiro, afirmou que os conselheiros não compreendem as limitações da empresa:

queria registrar a distância oceânica, abissal que existe entre o mundo do Conselho e o mundo da EBC, entre as expectativas e desejos do Conselho que nós compartilhamos no plano do desejo, do sonho e as reais possibilidades de uma empresa como a EBC. [...] Vamos sair das intenções e da prioridade e vamos fazer a grade 24 horas. Nós estamos querendo subir para 22 horas e meia e o Rogério falará em detalhes sobre isso, ele é o operador da grade. Agora, como é que eu contrato sem concurso, pelo amor de Deus, para colocar mais pessoas e fazer um turno de programação? Não é por falta de conteúdo. Essas coisas vocês precisam ouvir para não dizerem impropriedades. E foram ditas muitas impropriedades nesse sentido.

Em seguida, acrescentou que considerava que aquele tipo de discussão não era do âmbito do Conselho Curador, mas sim do Conselho de Administração e externalizou um ponto de vista até então inédito, de que a EBC era estatal, mas apenas os canais eram públicos:

é preciso conhecer a sua lei de criação e nem todos tem familiaridade, sobretudo os que chegaram agora. A EBC é uma empresa estatal muito peculiar. A EBC é uma empresa estatal. Os canais é que são públicos, ou seja, o Conselho está aqui para opinar sobre os canais, por isso a EBC possui um Conselho de Administração, que será presidido agora pela ministra Helena. Como manda a lei.

A diretora-presidente explicou que é no âmbito do Conselho de Administração que discutia orçamento, a gestão, como manda a lei. “Agora se for mudar, tudo bem, posso vir discutir orçamento aqui [...]. Mas não está no plano da lei n.11.652, não está no plano dos estatutos e de nenhum decreto.” Tereza complementou: “este Conselho precisa se entender, então, sobre o que é, porque ele não é de Administração”. Em seguida, explicou que o Plano de Trabalho é genérico porque tinha diretrizes editoriais, criticou o Conselho por cobrar uma especificidade do Plano de Trabalho sem apresentar

antes diretrizes para sua elaboração, afirmou que não teria condições de responder a todas as questões feitas e propôs que se discutisse naquele momento a função do colegiado:

Temos que definir qual é o papel do Conselho, se for para discutir tudo, inclusive orçamento, pessoal, concurso, custo de cada programa, detalhes da grade, se o Conselho vai se tornar executivo a esse ponto, tudo bem. Vamos ver se isso funciona, mas não é esta a minha leitura do papel do Conselho Curador. A EBC tem Conselho Curador, Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

Proponho que o Conselho reflita sobre isso: qual é o papel do Conselho? É gerir ou é supervisionar a produção, a programação? Como faz o Conselho da RTP? Olha a programação e fala: “Falhou ali. Isso não pertence à TV pública, não é pertinente fazer isso”. Voto de censura no diretor, no presidente, ou seja lá em quem for. Isso fazem os Conselhos das televisões europeias, agora se aqui é ao contrário, é antes, que nós vamos definir o que faz a televisão, não precisa de diretoria executiva. O Conselho é a diretoria executiva e a diretoria executiva é tarefa. Pronto. Isso precisa ser esclarecido. Gostaria muito que nós travássemos esse debate, acho-o muito importante.

Depois dessa intervenção, o clima da reunião prosseguiu tenso e as tentativas tanto do ministro Mercadante, quanto da conselheira Ana Fleck de encaminhar as discussões para um caráter menos genérico acabaram não surtindo efeito. A presidente Ima Vieira esclareceu que

no início do ano passado determinamos que o plano anual deveria ser baseado em objetivos, ações, metas, cronogramas, associados à grade, foi assim que ele foi apresentado e aprovado pelo Conselho. Então, os conselheiros, logicamente, esperavam que dessa vez fosse feito da mesma forma.

Em meio ao debate que prosseguiu mesmo depois da pausa, Daniel Aarão faz uma ponderação a respeito da proposta de Tereza Cruvinel de chamar os diretores de cada área para prestar esclarecimentos

Acho que já tivemos essa experiência aqui e não foi muito proveitosa, acho que nós ouvimos aqui no Conselho a presidente. A EBC não é dirigida por uma confederação de líderes, é dirigida por um presidente e seu Conselho.

Com esse posicionamento, retomou-se assim a primeira decisão tomada pelo Conselho, no início de seus trabalhos, em 2007, de abrir a reunião para a participação de

toda a diretoria da EBC. O diálogo final da reunião sinaliza a mudança de relacionamento entre as partes:

Tereza Cruvinel – O Conselho quer escalar na diretoria uma equipe para fazer o plano de trabalho? Quem serão os responsáveis? Indicar um supervisor? O Conselho quer algo mais? Dessa vez vou pedir que o Conselho participe mais da elaboração do plano de trabalho.

Ima Vieira – Isso será avaliado, julgaremos e deliberaremos como poderemos participar.

Tereza Cruvinel – A senhora quer dar alguma outra orientação?

Ima Vieira – Não, só essa.

Daniel Aarão – A nossa função é controlar, a vossa é executar. Então, a gente controla o vosso trabalho, a gente não faz o vosso trabalho.

As reuniões finais do período analisado explicitam esse clima belicoso entre a direção da empresa e o Conselho Curador. Os integrantes do colegiado manifestam insatisfação com sucessivas resoluções que não são efetivadas pela EBC; por outro lado, Tereza Cruvinel apresenta limitações técnicas para cumpri-las. As discussões de “apostas altas” sobre o Operador de Rede e da questão religiosa desgastam ainda mais o relacionamento. E os conselheiros avançam na redefinição de seu papel.

A 26ª reunião expõe de maneira muito evidente as diferenças de perspectivas de parte do Conselho e da direção da empresa. Na ocasião, a diretora-presidente apresentou o Plano de Trabalho reformulado, mais detalhado, de modo que foi elogiada pelos conselheiros. Embora a aprovação tenha sido precedida por uma discussão se seria integral ou parcial, o Conselho deliberou positivamente, resguardando o direito de alterá-lo futuramente. Nesse encontro, Tereza Cruvinel informou que haveria um corte orçamentário de cerca de R\$ 70 milhões nos cerca de R\$ 470 milhões previstos para o exercício. E Daniel Aarão criticou o governo pela dimensão do contingenciamento, afirmando que assim a “empresa pública fica à mercê do governo”. O conselheiro propôs que o colegiado trabalhasse para evitar essa ingerência e sugeriu que se alterasse a passagem do Plano de Trabalho que dizia que a empresa era estatal.

Essa proposta desencadeou uma discussão sobre o perfil da empresa. Daniel Aarão argumentou:

ela não é estatal, é pública, não pode ser estatal, inclusive isso tem sido defendido ardorosamente pela nossa presidente da EBC, que sempre tem afirmado muito que a empresa é pública. É um detalhe, porque há concordância geral aqui, mas é um detalhe significativo, um lapso significativo. Isso tem sido sempre discutido aqui. Inclusive, lembro-me que foi cobrado na reflexão sobre os programas religiosos, quando iniciei o memorial dizendo que o Estado brasileiro era laico, foi dito e afirmado aqui pelo então ministro Franklin e pela presidente da EBC, muito justamente, que a empresa era pública.

Murilo Ramos, então, pediu a palavra e apresentou uma leitura da história da EBC, afirmando que “o que assegura o caráter público da EBC é justamente este Conselho. Por isso, às vezes, discordo da interpretação usual da Diretoria Executiva de que certos assuntos não devem ser remetidos ao Conselho”. Segundo o conselheiro, mesmo temas que não dizem intrinsicamente respeito ao Conselho precisam ser encaminhados não para efeito deliberativo, mas para que se tenha mais instrumentos de exercer seu papel.

Fomos escolhidos para representar a sociedade, se a representamos bem ou não é outro assunto. É um assunto que tem a ver com as funções do Conselho. [...] O detalhamento do Plano é fundamental para que o Conselho exerça a sua função. Ele, evidentemente, não vai aprovar o orçamento, não vai aprovar o quadro de pessoal, não é função dele, mas tem de saber disso para poder bem exercer a sua função.

Murilo Ramos prosseguiu com o esclarecimento, considerando que uma mudança de governo, por exemplo, colocaria à prova o papel do Conselho, pois a estrutura da EBC ainda é muito vinculada à gestão do Executivo, que nomeia a direção executiva – apesar do mandato de quatro anos – e nomeia os conselheiros. “Há uma série de questões que ainda governamentalizam demais a EBC. Ministra Helena, nada pessoal, eu já dizia isso para o ministro Franklin”, considerou. O conselheiro citou como um exemplo disso a vinculação da empresa à Secom, “braço de divulgação do governo”, bem como o fato de a empresa gerir o aparato institucional de divulgação do Executivo.

Estou colocando questões não é para polemizar, mas para mostrar a complexidade que é essa questão e como isso reflete no próprio perfil do Conselho. O papel do Conselho não é apenas quase ornamental, de eventualmente olhar a programação aqui e acolá.

Esse é um papel fundamental, mas ao fazer isso está assegurando fundamentalmente o caráter público da instituição.

Por seu turno, Tereza Cruvinel afirmou que a EBC era uma empresa estatal, mas que tinha como missão implantar e gerir o sistema público de comunicação, dizendo que poderia ter sido criada como uma ONG, mas que se optou por um modelo em que a União é sua acionista única. E considerou: “Ele [Daniel Aarão] considerava que houvesse uma diferença entre pública e estatal. É empresa estatal mesmo”. Em seguida, disse que o caráter público é garantido pelo Conselho, pela Ouvidoria e pelo mandato do diretor.

Esse debate inconcluso e parcial sobre o caráter da empresa marcou uma das últimas participações da gestão de Tereza Cruvinel no comando da EBC. Quase quatro anos depois da criação da empresa, os termos são ilustrativos das dificuldades enfrentadas por um Conselho Curador que, no período analisado, passou a reivindicar o papel para o qual fora criado. O fortalecimento do colegiado e sua prática cotidiana, direta ou indiretamente, passaram a disputar o significado da ideia de participação social na EBC, explicitando uma tensão com o corpo diretivo que, dentro de uma perspectiva minimalista, ampliava as limitações estabelecidas pelo desenho institucional. Porém, em uma interpretação democrática maximalista, era justamente o envolvimento ampliado dos conselheiros nas dinâmicas da empresa que justificava sua existência como representação da sociedade.

O período analisado, entre 2007 e 2011, mostra que as tensões latentes no início da existência do colegiado passaram a ser expostas abertamente, desdobrando-se em “discussões de apostas altas” em que havia ampla argumentação em defesa de suas posições e ressaltando as dificuldades inerentes a um sistema de governança participativa. Ao mesmo tempo, algumas polarizações que existiram ainda na formulação do projeto da EBC entre diferentes projetos de mídia pública ecoaram no Conselho Curador, mesmo que se tenha evitado transpor para essa instância a presença daqueles mesmos atores.

Verifica-se também a dificuldade da Diretoria-Executiva de se relacionar com um Conselho ativo e inquiridor, uma vez que deslegitimava as demandas provindas dos conselheiros.

A seguir abordaremos dois debates travados durante esse período de existência do Conselho, a questão dos programas religiosos e a do operador de rede, que permaneceram em pauta por praticamente quinze reuniões e revelam algumas das dificuldades do desafio da comunicação pública participativa no Brasil.

2. Discussão de apostas altas: a questão religiosa

Programas religiosos

A polêmica sobre os *programas religiosos* surgiu no Conselho Curador a partir de um relatório apresentado pelo ouvidor Laurindo Lalo Leal Filho na 15ª reunião, março de 2010:

Outra questão recorrente e delicada refere-se à exibição de programas religiosos nas manhãs de sábado e de domingo. Seguimos recebendo reclamações, especialmente pela falta de isonomia entre as religiões. Entendemos que soluções drásticas são inaplicáveis, mas o Conselho poderia estudar uma política de médio e longo prazo para enfrentar essa questão.

Mesmo em uma perspectiva mais restrita das atribuições do Conselho, essa temática vincula-se diretamente ao escopo de responsabilidade do colegiado. As queixas se referiam aos programas “A Santa Missa” e “Palavras da vida”, de orientação católica, e o evangélico “Reencontro”, respectivamente, veiculados na TV Brasil. Além deles, a Rádio Nacional também transmite uma missa.

A diretora-presidente Tereza Cruvinel abordou a questão no mesmo encontro e manifestou apreensão com o tema. Primeiro, explicou que os programas foram herdados da grade da Radiobrás e são todos objetos de acordos antigos, envolvendo forças políticas como o arcebispo do Rio de Janeiro. “O Conselho terá que ter uma posição muito firme para nos ajudar na questão dos religiosos”, adiantou, considerando que de nada adiantaria mexer com a missa dominical sem tratar do outro programa. Ela acrescentou que pensou em propor uma faixa ecumênica dominical, com o respaldo do Conselho Curador, com tempos iguais para diversos cultos.

Há uma posição de que o Estado é laico e, portanto, não tem religião. O Estado ser laico é outra coisa, mas a TV é pública, e logo é da sociedade, no meu modesto entendimento. E na sociedade existe a religiosidade, existe a diversidade religiosa. Estudei as grades de

outras televisões públicas, e quase todas têm uma faixa ecumênica paritária. Agora, como definir quantos judeus, qual a porcentagem, aí não sei. Acho que o Conselho precisa exercitar-se sobre isso.

O debate sobre a questão inicialmente não gerou controvérsia. Os programas são as únicas heranças da televisão estatal na grade de programação. Daniel Aarão concordou com a proposta de realizar uma “faixa ecumênica” e sugeriu a realização de uma audiência pública a respeito. No entanto, a agenda do Conselho estava repleta, com duas audiências já previstas e temáticas estabelecidas. Cláudio Lembo comentou que seria melhor encaminhar à câmara temática para se refletir com tranquilidade, mas posicionou-se:

cultos não deveríamos transmitir. Poderia se criar um noticiário religioso, em que todas as religiões pudessem oferecer um noticiário etc. Mas o culto, no Brasil, é quase impossível. Temos certamente centenas de religiões no Brasil nesse momento. Quando havia uma religião oficial do Império, ou uma religião dominante, tudo era muito fácil. Hoje somos um país plurirreligioso, e temos que ter consciência disso, até como TV pública.

Tereza ressaltou que, em sua gestão, não se colocou nenhum programa religioso no ar, “nosso problema é tirar”, relatando que quase foi excomungada. O tema seguiu para ser analisado pela Câmara de Cultura, Educação Ciência e Meio Ambiente, voltando à pauta dos conselheiros na 18ª reunião, em junho de 2010. Daniel Aarão apresentou o relatório e, após introduzir as justificativas, propôs os encaminhamentos. A câmara sugeriu que os veículos da EBC desenvolvessem programas para discutir o fenômeno religioso, em uma perspectiva plural, “assegurada a participação a todas as confissões religiosas, e aos ateus”, sem se dedicar a proselitismo de nenhuma confissão religiosa, “permitida, no entanto, quando couber, a apresentação de rituais religiosos, desde que os mesmos ensejem reflexões e debates sobre o fenômeno religioso”. Esses programas ocupariam o mesmo espaço hoje reservado para as atuais transmissões religiosas que, dentro de um prazo estabelecido pelo Conselho, teriam de sair da grade dos veículos públicos. A TV Brasil organizaria um *pitching* para contratar uma produção independente a respeito.

As proposições da câmara temática iniciaram um polêmico debate no Conselho que ocupou a pauta de diversas reuniões e foi objeto de duas resoluções e uma consulta

pública no período pesquisado, entre 2007 e 2011. Diversos conselheiros manifestaram suas posições, houve momentos em que o tom das argumentações ultrapassou a troca de razões com integrantes sentindo-se ofendidos e não se chegou a um consenso entre parte dos conselheiros da sociedade civil, de um lado, e direção da empresa e ministros, de outro.

Ao longo da discussão no colegiado, os posicionamentos sobre a questão se alteraram consideravelmente. É possível afirmar que havia três posições originais. A primeira é a expressa no relatório da câmara temática. A segunda foi manifesta inicialmente pelo ministro Juca Ferreira, que embora tenha dito que gostara do relatório por considerar que “o Estado é laico diante da diversidade religiosa brasileira”, criticou a solução proposta, classificando-a como “uma leitura sociológica ou antropológica” que negava o fenômeno religioso ao tratá-lo como objeto de reflexão.

Tendo a achar que a simples retirada da missa vai gerar muito mais tumulto do que amadurecimento desse processo público e democrático da televisão. Não tenho uma solução, tenho mais a aprofundar a problemática do que a solucionática.

Para o ministro, a televisão pública não deve ser entendida como o espaço do Estado, o programa na TV Brasil não teria paralelo com símbolos religiosos em espaços mediados pela razão laica do Estado.

Uma cruz no tribunal tem um significado, mas uma missa no domingo, o significado é você pegar e passar para outro canal. Não tenho obrigatoriedade de aceitação daquele programa. [...] Uma televisão não tem esse caráter. Uma televisão é uma oferta de conteúdos, onde o cara pega o canal e faz... Há uma democracia garantida.

Complementando seu raciocínio, o ministro afirmou que não se pode usar um critério academicista para abordar a questão

A religião não é um objeto de estudo, a TV não é uma universidade. Quer dizer, a religião é uma dimensão da vida humana, individual e coletiva. Ela é vivida não pela razão, mas pelo contrário, você deixa a razão na porta do templo e vai vivenciar outra dimensão de relação com o mundo, com si mesmo, com a transcendência.

Franklin Martins também se posicionou de maneira próxima a Juca, afirmando que não se deveria ter “uma posição laica e até jacobina”.

Uma terceira posição foi expressa por Paulo Sérgio Pinheiro, Heloisa Starling e João Jorge Santos Rodrigues, que repudiaram energicamente a veiculação de programas religiosos, considerando-a inconstitucional e incompatível com os valores republicanos e o projeto plural da mídia pública. Heloísa afirmou:

o parecer é correto e acho que é um problema muito complicado do ponto de vista político, que tem de ser enfrentado. O conselheiro tem toda razão. A República realmente precisa separar, porque não há nada mais constrangedor do que você entrar numa universidade pública ou num espaço público e ter um crucifixo lá. Isso não é comum aos brasileiros. Pode ser até majoritário, mas não é comum, não faz parte do bem comum.

Paulo Sérgio Pinheiro, por sua vez, discordou frontalmente do ministro Juca Ferreira, disse que “missa católica não é culto ecumênico” e considerou que o tratamento dispensado deveria ser apenas o noticioso. Com relação ao parecer, discordou de um ponto: a proposta da faixa ecumênica. “Essa história de ficar transmitindo culto de uma maneira equilibrada não vai dar certo.”

O conselheiro João Jorge Santos Rodrigues foi ainda mais enfático em sua abordagem e, em referência ao discurso de Juca Ferreira, afirmou:

O Brasil tem muita dificuldade em tomar decisões que beneficiam os brasileiros como um todo. [...] Ao abolir a escravidão, tivemos essa discussão: o que fazer com os fazendeiros, com os senhores de escravos. [...] A experiência da religião no Brasil é muito trágica, se não for parte do genocídio que envolve índios e negros e que envolve populações com religiões e expressões diferenciadas. No caso mais específico, temos que lembrar que o Estado é laico, o serviço é público, a comunicação é pública.

O presidente do Olodum prosseguiu afirmando que o cristianismo se omitiu durante o genocídio negro e, aos sábados e domingos, “usa o canal de uma TV pública para dizer a milhões de brasileiros que este é o modo de pensar do mundo”. João Jorge afirmou ser constrangedor ouvir que retirar os programas religiosos de um canal público de comunicação significaria “afetar parte do pensamento brasileiro”. E complementou:

olha, o Estado é plural, é diverso, a EBC é plural e diversa, mas temos dois programas, um no sábado e um no domingo, para um tipo de religião, a religião cristã, a mesma que está presente em todos os canais comerciais, de meia noite até seis da manhã, atacando o candomblé, com o silêncio, com a aquiescência, com a omissão do público, do estado

brasileiro, do serviço público de todo país, e da Constituição, que deveríamos, ao terminar essa reunião, se não aprovarmos isso aqui, rasgar a Constituição, porque ela propõe um estado laico, público, respeitando as diferenças religiosas, e dando espaço e oportunidades iguais.

Além das trocas de argumentações, o debate revelou outros aspectos da relação do Conselho com a gestão da EBC. Em dado momento, Tereza Cruvinel explicitou que a questão já fora deliberada em outra instância decisória, embora fosse de atribuição incontestável do Conselho Curador.

Houve uma decisão do Conselho de Administração da EBC, presidida pelo ministro Franklin, de a TV Brasil e as rádios e todos os nossos canais honrarem todos os acordos que herdamos da Radiobrás e das outras instituições que foram unificadas. Por isso temos honrado até agora inclusive os programas religiosos, todas as questões que estavam em grade fomos administrando.

Daniel Aarão, por sua vez, revelou que pediu ao secretário-executivo do Conselho que pesquisasse alguma documentação antiga sobre os programas religiosos, da época da Radiobrás, e nada foi encontrado.

Não existem [os contratos]! É o reino da informalidade, do mandonismo, da tradição que tem poder ou que já teve e que se afirma pela sua própria natureza e não através de pactos formais republicanos. [...] presumo que todos os programas veiculados nas rádios e televisões da EBC são da própria EBC ou são de agências exteriores e os programas são vinculados na base de contratos definidos, escritos, assinados. Não é o que acontece com os programas religiosos. Essa é uma anomalia, uma excrescência.

Outro aspecto que veio à tona foi a *questão da agenda eleitoral*, uma vez que a discussão se iniciou às vésperas do pleito presidencial. Havia certo receio de contaminar o calendário político. Franklin Martins, na 18ª reunião, afirmou que não se deveria mexer nessa temática até outubro, defendendo “uma atitude aberta, tolerante, inteligente e amorosa em relação à questão das religiões”. Para ele, o parecer da câmara poderia ser uma boa base para iniciar a discussão, embora tenha afirmado que pessoalmente é contra a veiculação de programação religiosa. Juca Ferreira, por sua vez, questionou a presidente Ima Vieira se era possível pedir vistas ao processo.

Não houve ruído com essa proposição no pleno. Daniel Aarão apenas propôs um cronograma para se encerrar a discussão:

Que a Câmara dinamize essa discussão, que chamem representantes dessas religiões para virem discutir com a Câmara, que de repente se possa abrir em algum outro lugar essa discussão e fixemos um prazo, como o que o Conselheiro Cláudio informalmente chegou a falar: no final do ano, mês de dezembro. Deixamos rolar a discussão, vamos trazendo elementos para a discussão, circulando opiniões contra e a favor entre os conselheiros para que em dezembro possamos finalmente tomar uma resolução madura e que reflita a opinião majoritária do Conselho.

O procedimento do Conselho Curador para deliberar sobre a questão inovou em relação a outros debates por convocar uma consulta pública na internet para colher a opinião da sociedade. Mas uma reação inesperada, de certa maneira, ocorreu logo em seguida, com os apresentadores dos programas religiosos denunciando no ar a possibilidade de serem sacados da programação. Diversos usuários passaram a escrever para a ouvidoria pedindo a permanência na grade das atrações. Ima Vieira comentou na 21ª reunião:

Há dois domingos atrás liguei a televisão e estava, exatamente, no horário desse programa religioso e o padre, antes de iniciar a missa, foi muito, estava muito raivoso, dava para aparecer, assim, com raiva. Citou o Conselho Curador, nominalmente, citou a decisão do Conselho, o edital, muito incomodado com o termo proselitista no edital, dizendo que não era de maneira nenhuma.

A questão ganhou ainda mais repercussão. Daniel Aarão relatou que o arcebispo do Rio de Janeiro escreveu uma carta ao vice-presidente da República para dizer que os programas seriam extintos. O religioso passou a telefonar também para a presidente da EBC, Tereza Cruvinel, e para a presidente do Conselho, Ima Vieira.

Foram recolhidas na consulta pública 141 sugestões e, depois, a Câmara Temática propôs uma resolução próxima da formulada inicialmente. As tensões no Conselho voltaram com a mesma intensidade do primeiro debate. Conforme a decisão se aproximava, o argumento do custo da medida ganhava dimensão no Conselho, deslocando até o mérito da questão. Uma preocupação era como lidar com o dado de que 80% das propostas da consulta eram favoráveis à manutenção do programa. Juca Ferreira defendeu, na 24ª reunião, que se debatesse mais, pois não considerava a questão amadurecida. Ana Maria da Conceição Veloso lançou mão de um argumento até então inédito no Conselho: a legitimidade de sua representação. Ela afirmou que “todas as entidades que estou representando, todos os segmentos” estavam satisfeitos com os

debates realizados e posicionou-se favorável à aprovação da resolução da câmara temática.

Daniel Aarão expôs claramente que considerava inadequada a vinculação do debate com as preocupações governamentais:

penso ser muito grave argumentarmos aqui que uma decisão nossa tenha que ser postergada ou revogada porque o governo atual ou o futuro... Entendi como pertinente não tomarmos decisões na época eleitoral porque isso poderia ser motivo de aproveitamento eleitoral, levando a distorções na percepção do eleitorado, mas superado o momento eleitoral, parece-me muito *perigoso pautarmos decisões do Conselho em função dos interesses do governo*, não somos braços do governo, pelo menos não me entendo aqui como braço do governo, o Conselho Curador, aliás, a própria empresa é uma empresa autônoma em relação ao governo. [grifos nossos]

O comentário de Daniel Aarão se referia a uma preocupação externalizada anteriormente por Paulo Sérgio Pinheiro de deixar “de presente para a nova presidente [Dilma Rousseff] essa gritaria católica, realmente vai haver”. Pouco antes, Juca Ferreira havia sugerido para se refletir o impacto político que iria gerar:

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

O ministro Franklin Martins, por seu turno, argumentou que considerava que o debate não estava maduro, mas iria abdicar de votar, se a proposta fosse levada a voto, pois, primeiro, não queria ser acusado de impor sua vontade ao Conselho e, segundo, não estaria lá para aguentar “o pau que vamos levar no dia seguinte: isso caberá à tranquilidade dos demais conselheiros, de quem provavelmente virá me substituir também”.

Penso que não devíamos considerar isso aqui uma batalha de vida ou morte. Está claro que há uma enorme divisão dentro do Conselho, o que não quer dizer uma divisão dos que aprovam a resolução ou que são contrários a resolução. Há uma insegurança muito

grande em como lidar com uma série de questões colocadas aqui. [...] Para mim é absolutamente irrelevante se isso atinge o governo ou não.

O debate que se seguiu escapou à dinâmica de troca de argumentações, com troca de acusações e insultos, e acabou postergado novamente. A tensão da decisão, no entanto, permaneceu. E na 26ª reunião, em março de 2011, os argumentos da representação da sociedade civil, bem como do custo político para o governo estiveram novamente presentes. Sobre o fato de a consulta pública ter recolhido a maioria das 141 manifestações favoráveis aos programas, Daniel Aarão respondeu:

a maioria dos votos individuais foi a favor da manutenção dos programas. Como já vimos, há que ser considerado que houve uma arregimentação nos próprios programas nesse sentido. E foi contra a manutenção dos programas *um conjunto de entidades que representam* muito mais gente do que essas pessoas que votaram a favor da manutenção dos programas.

Acompanhando Ana Maria da Conceição Veloso, Daniel Aarão reconhece a sociedade civil organizada como um ator qualificado no processo político – um entendimento diferente do verificado no colegiado quando se discutia a primeira substituição de conselheiros. Com relação ao custo político dessa decisão, a reunião não deixou margem para dúvida sobre a posição dos representantes do governo.

Victor Ortiz, representando a ministra da Cultura Anna Buarque de Hollanda, manifestou-se contrário à exclusão dos programas religiosos e argumentou explicitamente que não havia ambiente político para uma decisão como aquela:

Dou como exemplo o debate eleitoral do segundo turno das eleições do ano passado, em que evidentemente houve na repercussão pública uma regressão radical do que é a média do senso comum, do que pensa a sociedade brasileira sobre temas como o aborto. [...] Na minha opinião, há dois problemas: *primeiro ainda não temos o ambiente político para tomar essa decisão, embora ela seja absolutamente legítima*. Segundo, temos de pensar a forma de fazer essa decisão, não é só tomar a decisão. *A forma é muito importante para que haja compreensão pública sobre o sentido legítimo que a proposta possa ter*. [...] Não quero ser mal compreendido. Obviamente entendemos que deveríamos evoluir nesta questão, mas *infelizmente sou obrigado a dizer que não temos ambiente político para decidir isso. Seria muito temerário que batêssemos o martelo numa questão tão complexa quanto essa*. Por último, quero dizer que no momento em que tivermos a condição política para decidir – isso pode surgir –, *temos de ter pronta a*

alternativa e não uma proposta que vai parecer uma promessa que não vai ser cumprida e obviamente será insuficiente para explicar o que estamos propondo como compensação ao fato de sair esse programa.

Heloísa Starling rebateu: “fico constrangida e desconfortável com a fala do representante do governo que eu apoio, para quem fiz campanha e em quem votei, quanto à discussão do ambiente político”. E iniciou um debate com Ortiz:

Senti-me desconfortável com isso, não acho que o que está em jogo nessa discussão pode ser considerado em termos de ambiente político e, se for, temos de criar as condições fora daqui para fazer o ambiente político. Estou disposta a criar todas as condições políticas, fora do Conselho, para preservar quem eu apoiei. Mas sinto-me desconfortável com isso e me sinto desconfortável na condição de conselho colaborativo também, embora tenha a maior intenção de colaborar com a EBC.

Vitor Ortiz – Posso esclarecer? Heloísa, em primeiro lugar, sou representante do Ministério da Cultura, embora seja membro do governo. Coloquei a questão política, pois acho que ela é relevante num tema complexo como esse. Não estamos falando em política partidária.

Heloísa Starling – Você trouxe o segundo turno da campanha para cá.

Vitor Ortiz – Sim, mas é óbvio! É muito relevante considerar o momento da história política brasileira. Gostaria de não ser mal interpretado porque obviamente não estava falando de um segundo turno a favor de um ou outro candidato. Houve uma questão muito relevante para o debate da comunicação no Brasil: como o tema do aborto foi tratado e abordado. Está esclarecido, Heloísa?

Ana Luiza Fleck promoveu um ajuste na proposta original da câmara temática, prevendo que a direção da EBC iria apresentar uma proposta de faixa da diversidade religiosa para o Conselho Curador. A resolução foi colocada em votação e aprovada por dez votos contra quatro. O tema, no entanto, não se encerrou. O texto previa que, em seis meses, os programas religiosos deveriam ser substituídos. Porém, um mês antes do vencimento desse prazo, Tereza Cruvinel solicitou o adiamento dessa decisão, alegando que a diretoria não havia conseguido chegar a nenhuma proposta de faixa da diversidade religiosa factível para apresentar aos conselheiros. Ana Maria da Conceição Veloso e Daniel Aarão reagiram à intervenção, afirmando que não havia quórum para tal deliberação e que, pela resolução aprovada, os programas deveriam sair em setembro.

Quando o prazo previsto enfim expirou, os conselheiros voltaram a se encontrar na 30ª reunião, em 27 de setembro. No entanto, os programas religiosos continuavam no ar por conta de uma liminar concedida pelo juiz da 15ª Vara Federal do Distrito Federal, João Luiz de Sousa, que considerou a resolução aprovada pelos conselheiros “desnecessária”, em ação movida pela Arquidiocese do Rio de Janeiro e pela Igreja Batista na Ilha de Conceição.

A discussão mais importante travada pelo Conselho Curador, nesse período analisado, reuniu, assim, elementos que expuseram a dificuldade de construção da mídia pública e participativa. Inicialmente, tanto a direção da empresa pública, quanto o órgão da sociedade estavam insatisfeitos em manter uma herança da televisão estatal no ar, incompatível com o projeto de uma mídia plural e diversificada.

Enquanto a proposta da direção da empresa era conciliatória, procurando amenizar o custo político de entrar em embate com as igrejas católica e batista, os conselheiros assumiram uma postura mais incisiva. Ao longo das reuniões, os mecanismos que o colegiado lançava para fazer avançar a discussão, no entanto, encontravam resistência ora dos ministros representantes do governo, ora da direção da empresa. E, ao final, viram-se sem um aparato adequado para fazer valer a resolução que aprovaram. Hoje, os dois programas religiosos seguem veiculados na televisão pública, mas os conselheiros conseguiram, enfim, colocar no ar o programa da faixa da diversidade religiosa.

Operador de rede

Embora não tenha sido convertido em resoluções, o debate sobre o operador de rede foi um dos mais polêmicos no período analisado, contrapondo claramente representantes da sociedade civil e o governo federal. Originalmente, a questão surge no Conselho Curador levada por Tereza Cruvinel, na 14ª reunião, que insistiu para apresentar um relatório sobre os acordos e projetos relacionados à construção de uma rede de emissoras públicas. A diretora-presidente explicou que tentara fazer o mesmo em reuniões passadas, mas alguns conselheiros e o ministro Franklin Martins comentaram que não se tratava de um tema para o Conselho Curador. Não localizamos esse diálogo nas transcrições. O professor Murilo Ramos, recém-chegado ao colegiado, interrompeu-a e informou que o tema era muito importante, embora os conselheiros não fossem tratar do “operador de rede”, das questões técnicas. O tema, no entanto, acabou

não entrando naquele encontrou e só voltou à pauta na 19ª reunião, quando o diretor de Serviço, José Roberto Garcez, fez uma exposição ao colegiado. Tereza Cruvinel deu abertura para os conselheiros debaterem a questão:

O tema Operador de Rede Digital algumas reuniões tem entrado na pauta e tem saído, mas, finalmente, temos aqui o José Roberto Garcez, diretor de Serviço da EBC que vai nos apresentar a proposta e depois debateremos em cima da proposta apresentada. Todos têm uma minuta, uma apresentação introdutória da Diretoria Executiva que foi encaminhada a todos.

Garcez fez a apresentação, contextualizando que o projeto nasceu com a própria EBC, quando a lei de criação a incumbiu de consolidar e gerenciar o sistema público de comunicação. O operador de rede nacional consistiria numa plataforma unificada para viabilizar as transmissões abertas de emissoras do campo público em sinal digital. O diretor explica que o projeto consumiria um orçamento bastante elevado, mas qualificaria o sinal das emissoras do campo público, com atualização permanente.

O ministro Franklin Martins (Secom) fez algumas ponderações e afirmou que o Operador não se limitaria às redes públicas e poderiam ser compartilhadas pelas privadas: “isso daí não é restrito, em princípio, apenas às TVs públicas, as TVs privadas que quiserem entrar, entrarão e pagarão”. O ministro também disse que, como o projeto envolve elevadas quantias de recursos, é uma questão de governo, que tem a participação do Tesouro Nacional.

A recepção do Conselho foi bastante distinta de outros informes técnicos recebidos. Estava entre os conselheiros, Takashi Tome, engenheiro, especialista em telecomunicação e que esteve envolvido na discussão do sistema digital brasileiro (SBTVD). O conselheiro perguntou sobre dois aspectos que lhe incomodavam no projeto: o fato de a rede estar centralizada em Brasília, o que não contemplaria por exemplo a necessidade de televisões estaduais que retransmitem apenas para o interior de um estado. E a outra questão é que essa rede estaria muito verticalizada, contrariando a demanda por horizontalidade que os outros atores demandavam.

Tereza Cruvinel endossou as palavras do conselheiro:

O nosso operador de rede, do jeito que está desenhado, e isso é o que tem me chegado, muita reclamação, e tenho dito a vocês que estamos sendo muito unilaterais. Com esse

unilateralismo, o que o conselheiro falou foi do nosso unilateralismo, estamos dialogando pouco. Precisamos reconhecer isso.

Houve uma rodada de intervenções e alguns conselheiros questionaram também o fato de a estrutura, no projeto do governo, poder ser implementada por uma empresa privada, o que na leitura deles poderia fragilizar o sistema público. Takashi afirmou:

essa rede digital da EBC é uma infraestrutura crítica. Ela não pode ser entendida, concordo plenamente com o Professor Daniel, como um empreendimento comercial como qualquer outro. Uma coisa é terceirizar um serviço de impressão, ou serviço de portaria, e outra coisa é ter uma infraestrutura crítica, que pode paralisar não apenas a EBC, mas pode paralisar a nação e o governo.

Nesse debate, em que Tereza Cruvinel havia proposto a temática, surgiu novamente a questão dos limites da atuação do Conselho. No entanto, naquela 19^a reunião, seu posicionamento sobre os limites dos conselheiros foi um pouco diferente:

É que não há, na verdade, muito como traçar uma linha divisória entre o que é logística, infraestrutura de administração, temas que pertencem ao Conselho de Administração da EBC e programação e conteúdo, temas que pertencem a este Conselho. Mas à luz da lei é assim, este Conselho trata de programação e conteúdo. Mas é óbvio, por tudo que todos falaram, que não existe essa separação. Claro que o modelo de rede impacta o tipo de programação que vamos fazer.

A fala da diretora-presidente contribuiu para que os conselheiros mergulhassem na temática, bem como se legitimassem a ampliar seu escopo de atuação, mesmo que essa incentivada ambição dos conselheiros tenha muitas vezes resultados que desagradem a Direção Executiva ou, nesse caso específico, o governo. A primeira reação do Conselho foi discutir se era possível interromper naquele momento os trâmites do projeto que, naquele momento, estava no Ministério do Planejamento. Daniel Aarão sugeriu que fosse feito um seminário sobre o tema para que os conselheiros pudessem ter uma visão qualificada a respeito. Esse ímpeto responde ao que pesquisadores como Maria da Glória Gohn (2011) entendem ser necessário para qualificar a atuação de conselheiros: o processo formativo.

O seminário foi, de fato, programado e uma reunião extraordinária (a 22^a reunião) especificamente sobre o operador de rede foi agendada. Naquele momento, Tereza Cruvinel mudou seu discurso e afirmou que o projeto não era da EBC, mas do

Estado, e que o Tesouro Nacional analisou o caso e, pela envergadura do investimento, julgou que ele deveria ser da administração direta. Na ocasião, André Barbosa, assessor da Casa Civil, foi convidado a prestar esclarecimentos sobre o projeto do operador no Conselho. Após uma longa explanação sobre projetos diversos do governo, Daniel Aarão o interrompeu e afirmou que já se considerava informado; Ima Vieira, presidente do Conselho, perguntou se André Barbosa teria alguma informação a mais para prestar sobre o operador de rede. Nesse momento, o assessor da Casa Civil se sentiu ofendido e questionou o conselheiro quem era ela, quem representava; a ação foi considerada ofensiva pelo colegiado. Deu-se que André Barbosa disse que não continuaria mais a exposição e abandonou a reunião. Houve um diálogo e os conselheiros salientaram que o processo do operador estava sendo conduzido sem transparência mesmo entre técnicos da empresa.

O debate sobre o operador de rede inseriu o Conselho em uma discussão em que se apresentava como interlocutor político não só em relação à direção da EBC, mas em relação ao próprio campo público de radiodifusão. A Abepec, por exemplo, procurou os conselheiros para pedir que se manifestassem sobre temas correlatos. Tereza Cruvinel manifestou desconforto com o rumo dos acontecimentos e pediu que Franklin Martins desse esclarecimentos sobre qual seria o papel do Conselho naquela discussão:

Até onde estão as competências do Conselho? A Lei da EBC dá todo o poder ao Conselho sobre programação e conteúdo. É claro que o Conselho não precisa ser alienado de outras questões conexas, mas a lei não lhe dá poder decisório sobre questões de várias naturezas, embora lhe dê todo o poder, inclusive, para o voto de censura e, num segundo voto de censura, destituir um diretor da EBC, por questões de conteúdo.

Então, a Diretoria Executiva precisa saber disso. Qual é o poder do Conselho sobre questões como operador de rede. Senão fica difícil. Você fica dois anos trabalhando num projeto e depois ele vem aqui para ser rediscutido inteiramente, do início. Precisamos discutir isso. Onde estão as competências do Conselho.

O debate prosseguiu, com os conselheiros se manifestando sobre o alcance de seus poderes e como lidar com aquela questão. Paulo Sérgio Pinheiro disse que não conseguia ver o resultado final daquele cenário. E Takashi Tome respondeu que as questões poderiam ser vistas de duas maneiras: os desdobramentos do projeto do operador que se referem a conteúdo deveria ser discutidos pelo colegiado; as questões

tecnológicas poderiam ser alvo de uma recomendação do Conselho para quem tem a tomada de posição. Por sua vez, Franklin Martins afirmou que não vê problemas em os conselheiros discutirem a questão do operador nacional, porém, não teria poderes para deliberar a respeito.

o operador único, que, a meu ver, não é algo que se limite á TV pública. No futuro, pode, perfeitamente, uma série de emissoras privadas, mediante pagamento, evidentemente, quererem utilizar essa infraestrutura, o que vai baratear para todos, porque esse modelo afeta a ideia do modelo de distribuição de sinal, que é o modelo de monopólio, em que o mais forte sempre leva vantagem, porque se separa o que é distribuição de sinal do que é programação, produção etc.

Complementando, o ministro afirmou que o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) seria fundamental, pois se o Estado fosse arcar com as despesas teria de se fazer um embate político que poderia paralisar o projeto, e o importante era ter o operador. A fala de Franklin incentivou o diálogo sobre o papel do Conselho e seus limites. Listamos abaixo algumas manifestações, com destaques em *itálico*:

Franklin– Sinceramente, por que se vai deliberar sobre tecnologia? Acho que não se deva. A minha opinião é a de que existe algo referente à competência. Como presidente do Conselho de Administração, um plano de cargo e salário tem a ver com conteúdo, mas não tem que vir para cá, pode até se discutido aqui, mas não tem de ser aprovado ou rejeitado aqui. Um plano de operador digital não tem de ser aprovado ou rejeitado aqui. *É justo e legítimo discutir, debater, aprofundar, fazer recomendações, mas o local que dá legitimidade a ele não é este Conselho, que trata de conteúdo.*

Tereza Cruvinel – [...] A palavra deliberar aparece três vezes nas questões que acabei de ler. Então, acho que *o Conselho precisa conhecer mais a lei, ler a lei*, o que é indiscutível, é transparente, é cristalino.

Daniel Aarão – Tenho uma posição definida, a presidente tem a sua interpretação jurídica, mas permito-me ter outra, pois a lei é sempre sujeita a interpretações. Como a presidente disse, ontem, ninguém é burro aqui e não só ela não é burra como também não somos. *Temos interpretações diferentes que podem se chocar e prevalecer uma em relação à outra, dependendo da maioria.*

Ana Fleck – Queria lembrar, já que a Tereza leu as competências do Conselho, que o art. 17, inciso II, diz: "zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos desta lei". Art.

3º: "opinar sobre matérias relacionadas ao cumprimento dos princípios e objetivos previstos nesta lei". Penso que não haja discussão quanto a isso.

Tereza Cruvinel – Opinar não significa *deliberar*.

Ana Fleck – Ninguém está falando isso. Estamos propondo outra coisa: fazer recomendações. Ninguém está pensando em deliberar nada. Então, temos essa atribuição, sim, de *zelar e opinar*, e penso que poderia ser um encaminhamento.

Daniel Aarão – Perdão, quero resguardar a minha posição de que vou tentar melhor defender, ao longo deste mês, antes do seminário. *Penso que caiba, se o Conselho julgar procedente, deliberar sobre esse assunto*. Quanto à recomendação e à opinião, é unânime, mas, quanto à deliberação, há uma questão controvertida aqui dentro.

O debate sobre o operador de rede prosseguiu inconcluso até o fim do período analisado, mas ele permite algumas inferências. Essa polêmica reflete o impacto da realização da primeira consulta pública para eleição de conselheiros. Takashi Tome foi indicado por 12 organizações da sociedade civil. Sua representatividade lhe dá um sentido de atuação qualificado, o que lhe permite abordar alguns temas complexos ou específicos no Conselho Curador.

No caso analisado, a demanda surgiu a partir de uma proposição feita por Tereza Cruvinel, que estava interessada em questionar, por meio do Conselho Curador, algumas decisões tomadas a respeito do projeto. Ocorre que uma vez iniciado o debate, os conselheiros se apropriaram da pauta e assumiram a discussão como um colegiado cujas atribuições não estariam restritas apenas à discussão da programação da EBC, mas sim no comprometimento com a constituição de um sistema público de comunicação.

A seguir tratamos do relacionamento dos conselheiros com os usuários.

3. Usuários: audiência pública e ouvidoria

Ao longo do período analisado, o Conselho Curador se relacionou *diretamente* com o usuário da EBC por meio das audiências públicas e das consultas pública e, *indiretamente*, a partir da **Ouvidoria**, como prevê a legislação da EBC. O ouvidor é incumbido de elaborar “relatórios bimestrais sobre a atuação da EBC, a serem encaminhados aos membros do Conselho Curador até 5 (cinco) dias antes das reuniões ordinárias”. No período analisado, além do envio do documento, o ouvidor passou a ser responsável, a partir da 15ª reunião, por uma apresentação de dez minutos.

Sobre as audiências públicas, o Regimento Interno aprovado no início de 2008 estabelece a realização de um evento por semestre; no período analisado, no entanto, em desacordo com essa norma, apenas três ocorreram, uma em 2009 e duas em 2010. Em seu artigo 22, o Regimento define que sua finalidade é “receber sugestões, reclamações, denúncia ou quaisquer outras manifestações pertinentes aos fins da EBC”. Por fim, sobre consultas públicas, tivemos duas, uma em 2010 com o objetivo de selecionar novos conselheiros e outra em 2011 sobre a questão da programação religiosa.¹⁰⁸

Nesta seção, não fazemos inferências sobre o trabalho desempenhado pela Ouvidoria na EBC, nem analisamos o conteúdo das audiências públicas. Nosso foco aqui é apresentar uma visão geral de como os conselheiros debatiam esses dois mecanismos, destacando aspectos da *relação destes com o usuário*, bem como as *repercussões desses processos* nas decisões do Conselho Curador.

Ouvidoria

No período analisado, o cargo de ouvidor-geral foi ocupado principalmente por Laurindo Lalo Leal Filho (de 2008 e a 2011) – Regina Lima assumiu o posto a partir de junho de 2011 e participou de apenas duas reuniões do nosso corpus. Como prevê a legislação, o ouvidor-geral é escolhido pela direção da empresa em um processo que, ao menos formalmente, não contempla a participação do Conselho Curador. A esse respeito, por exemplo, na 27ª reunião, Tereza Cruvinel estabeleceu de antemão sua autoridade sobre a questão – “Começo dizendo sobre o ouvidor, a indicação é uma prerrogativa do diretor-presidente da EBC”. Apesar disso, ela esclareceu que, para chegar à definição do novo profissional, consultou conselheiros informalmente, citando Murilo Ramos, tendo inclusive pensado em convidar um integrante do colegiado para ocupar o cargo.

A participação do ouvidor, sem direito a voto, nas reuniões do Conselho Curador é definida pela legislação. A partir da 15ª reunião, em março de 2010, os conselheiros abriram um espaço de quinze minutos para que o ouvidor fizesse uma apresentação resumida do relatório entregue ao colegiado, acolhendo uma demanda feita pelo próprio Laurindo Lalo Leal Filho:

¹⁰⁸ Outro recurso que também foi utilizado no período é a realização de seminários temáticos. No período analisado isso ocorreu em uma oportunidade, para discutir a questão do operador único da rede pública.

gostaria também de pedir à senhora presidenta que a gente tenha, nas próximas reuniões, um espaço para que o nosso trabalho pelo menos tenha algum tipo de resposta dos conselheiros. Às vezes parece que o nosso trabalho vai e não tem retorno.

A exposição começou a ser feita no início das reuniões e, de certa maneira, passou a ocupar espaço significativo nos debates dos conselheiros. O tema, por exemplo, dos programas religiosos, como já informado, nasce a partir do primeiro relatório apresentado no colegiado e se torna uma das principais “discussões de apostas altas” do Conselho no período analisado. A dimensão que os relatórios ganharam nos debates levou a presidente do colegiado, Ima Vieira, a propor que se deixasse a exposição do ouvidor para o fim dos encontros a partir da 19ª reunião, de modo a não prejudicar o cumprimento da pauta prévia da reunião.

[...] a Ouvidoria sempre traz ao Conselho Curador novos debates, novas discussões. Se apresentássemos primeiro estaríamos debruçados muitos minutos em cima dos temas da Ouvidoria numa reunião que já tem uma pauta pronta. Isso poderia nos levar a mais atrasos.

Desse modo, se surgissem demandas a partir da exposição, elas seriam incorporadas à agenda dos próximos encontros. Verificamos ainda que, em algumas reuniões, por decisão dos conselheiros, não houve apresentação do relatório, a fim de garantir mais tempo para o cumprimento de objetivos previamente.

No geral, a dinâmica estabelecida contemplava a fala do ouvidor, seguida quase sempre por comentários feitos por Tereza Cruvinel e ponderações dos conselheiros. A síntese apresentada contemplava sugestões, críticas e elogios à EBC. Pode-se dizer que a mudança do momento da exposição do ouvidor reduziu a incidência dos temas levantados nas discussões do Conselho. Além disso, notamos que, no período analisado, algumas questões relevantes do ponto de vista da participação da sociedade não reverberaram no Conselho – como, por exemplo, a sugestão feita pelo ouvidor da criação de um Comitê de Usuários na sétima reunião, quando foi apresentado aos conselheiros, ou, então, da maior participação da plateia em programas da televisão.

Trataremos, a seguir, de dois dos principais debates provocados pela Ouvidoria, selecionados a partir da sua recorrência na pauta de discussão e pela representatividade em relação à maneira com que foram abordados. Um item que surgiu ainda no primeiro

relatório foi a questão de *problemas com a recepção do sinal* da emissora da EBC. Laurindo Lalo Leal Filho registrou:

São recorrentes as manifestações de telespectadores queixando-se das dificuldades em sintonizar a TV Brasil em várias partes do país. Há cidades e regiões onde o sinal simplesmente não chega, há outras em que chega fraco ou sujeito a muitas interferências e há cidades onde a retransmissão é feita por emissoras ou retransmissoras locais que cortam o sinal da TV Brasil e o substituem por suas próprias programações.

Os problemas de infraestrutura não se limitavam à televisão e também, por vezes, incorporavam transmissões de rádio ou a página da Agência Brasil. O ouvidor relatou na 23ª reunião:

Na Agência Brasil ainda há reclamações basicamente com relação à qualidade tecnológica do site, os leitores pedem, solicitam uma maior navegabilidade do site. Essa é uma das questões recorrentes na Agência Brasil.

Essas deficiências técnicas geraram cobranças por parte dos conselheiros, bem como justificativas apresentadas por parte da direção. Quando se tratava de uma ação pontual, havia retorno por parte da empresa. Um exemplo é o retorno dado por Tereza Cruvinel na 17ª reunião:

a Ouvidoria trouxe ao Conselho muitas queixas porque a TV Brasil não estava na web, tivemos problemas técnicos e, na semana passada, a TV Brasil voltou à web com a programação ao vivo, em tempo real, programação ligeiramente alterada, porque a WEB não pode exibir conteúdos internacionais. Portanto, queria dar essa informação ao Conselho. Está lá no site tvbrasil.org.br, inclusive tem muita gente de fora do Brasil que está vendo a TV Brasil pela WEB e os lugares no Brasil onde não temos canais próprios ou associados. Portanto, demanda vencida, Presidente.

Porém, para questões mais estruturais, o argumento remetia à defasagem estrutural herdada pela EBC e à capacidade limitada de investimento. Tereza Cruvinel comentou em mais de uma ocasião:

Herdamos da antiga Radiobrás uma plataforma deficiente, deficitária, sem banda e uma série de recursos de Tecnologia da Informação, e sem uma unidade dentro da empresa responsável que não fosse mais que uma gerência de informática no quinto escalão da administração. (15ª reunião)

Uma coisa que os conselheiros precisam entender é que a TV pública nasceu com cinquenta anos de atraso. (16ª reunião)

O próprio ministro Franklin Martins, na 16ª reunião, ressaltou que a questão do problema do sinal da televisão não teria solução no longo prazo.

Quanto à dificuldade técnica de acesso, não sei se a Ouvidoria tem essa informação para também transmitir aos telespectadores, mas não vai se resolver a curto prazo esse problema da qualidade do sinal, e a extensão do acesso. Por que não vai? Porque isso custa caríssimo [...] Estamos numa transição do sinal analógico para o sinal digital e ninguém vai investir dinheiro no sinal analógico, já tem que investir no digital. Tem esse plano aí do operador único digital, e é nesse sentido. Mas isso é um plano que leva alguns anos, não é uma coisa simples. Mas isso a Ouvidoria precisa também ter essa informação para dialogar com reclamações que são legítimas, mas não tem como resolver a curto prazo.

Mesmo assim, na 23ª reunião, Franklin também cobrou ação por parte da diretoria da empresa.

Outra coisa é essa qualidade técnica de áudio que tem altos e baixos. Penso que a área técnica devia se debruçar sobre o problema, ver se o pessoal aponta quando isso está ocorrendo e quando não está etc., porque não é para isso ocorrer. Entra a interprogramação, melhora, a programação cai, se há esse tipo de oscilação, isso não pode haver, a não ser que tenhamos uma causa técnica insuperável para isso, o que não acredito acontecer.

A resposta da direção da empresa, de atribuir os problemas às heranças estruturais, era problematizada nos debates. Na 19ª reunião, o representante dos funcionários comentou sobre a reclamação de uma ouvinte de que não conseguia sintonizar a rádio adequadamente em Brasília, a Rádio Nacional, no período noturno, pois havia muitos chiados. Ele complementou dizendo que a resposta da empresa à ouvinte teria sido de que o “transmissor de alta potência não permite que Brasília e o entorno tenha uma recepção precisa, limpa”. Em seguida, Tereza comentou que eram trinta anos de defasagem de investimento.

Laurindo Lalo Leal Filho – Veja o comentário da ouvinte. Ela diz assim: a explicação que vocês nos dão não traz solução; fico pensando que na Europa, em muitos outros países, outras grandes emissoras de rádio, como a BBC e a Rádio Nacional da Rússia

também usam transmissores de alta potência, mas lá o ouvinte local não é prejudicado. Enfim, é um alerta.

Tereza Cruvinel – Só para dizer que o daqui tem trinta anos. Só isso.

Laurindo Lalo Leal Filho – Está bem. A ouvinte não sabe que aqui tem trinta anos. Ela ouve o programa e quer ouvir o programa com o som nítido. Se tem trinta ou se tem vinte não é problema da ouvinte.

Os problemas estruturais seguiram presentes em quase todas as sínteses apresentadas. Na 18ª reunião, o conselheiro Daniel Aarão sugeriu um encaminhamento mais sistemático:

Queria sugerir que fizéssemos uma reunião, um seminário, não sei como conceituar isso, para discutir aspectos técnicos que são importantes para nós e não temos muita informação sobre isso. A Ouvidoria traz para nós críticas frequentes sobre a questão técnica, audição, imagem, acesso. Se pudéssemos dar maior clareza a respeito dessa questão, embora nossa diretora-presidente informou que essa questão só vai ser radicalmente transformada com a TV Digital, mas, no entanto, isso está anunciado para daqui a alguns anos, antes disso não podemos avançar e conquistar melhorias porque isso realmente é um problema que afasta a nossa potencial audiência.

A reunião específica sobre o tema não ocorreu no período analisado. Os problemas permaneceram tendo centralidade, a ponto de o ouvidor fazer o seguinte comentário na 24ª reunião, contextualizando que as reclamações cresciam na medida da própria expansão da TV Brasil:

[...] as demandas aumentam, porque as pessoas se sentem incomodadas em não conseguirem ver aquela programação que elas querem, por problemas de ordem técnica. Todas essas demandas são demandas muito específicas, dizendo, olha, é chuva, é antena. Então, eu fiz questão de colocar no relatório os processos pendentes, desde agosto de 2008 até agora, e os senhores verão como vão crescendo as reclamações. E nós ficamos numa situação muito difícil com o público, porque não temos o que informar a eles.

Outra temática que reverberou no Conselho após as exposições do ouvidor diz respeito à responsividade da EBC com relação às demandas apresentadas pelo público. No início trata-se de um problema recorrente, mesmo quando o cidadão apresentava uma reclamação infundada. No segundo relatório, por exemplo, o ouvidor informou que

uma leitora de Goiás criticara a cobertura feita pela Agência Brasil sobre as chuvas no Rio de Janeiro, por considerar que não mostrava preocupação com questões relacionadas ao planejamento, abordando a temática apenas a partir do impacto nos grandes eventos previstos (Copa do Mundo, Olimpíada etc.). Quando a reclamação foi encaminhada ao setor responsável, a resposta foi burocrática: “Agradecemos os comentários da leitora”. A Ouvidoria fez em seguida uma apuração da crítica, analisando 144 matérias, e constatou que a cobertura da Agência havia sido satisfatória, com equilíbrio de fontes e abordagens. Como o leitor recebera uma resposta burocrática, Laurindo Leal questionou: “a Ouvidoria, no entanto, pergunta por que nem mesmo neste caso, quando a agência estava coberta de razão, não respondeu de forma satisfatória à leitora”.

O debate que se seguiu reforçou a necessidade de a EBC, para cumprir sua missão de mídia pública, dar um tratamento diferenciado a seu usuário. Tereza Cruvinel reconheceu a existência de uma herança avessa a esse comportamento:

Acho que há uma falta de cultura, dentro da EBC, de levar assim, as respostas aos telespectadores, temos isso no serviço da televisão também, com mais atenção. [...] Como respondo, nesse momento, pela Diretoria de Jornalismo, vou fazer esse encaminhamento junto às unidades. [...] Mas acho que vamos melhorar esse *recall* com os usuários do serviço público.

A medida apresentou resultado, na avaliação do ouvidor, e apareceu da seguinte maneira na síntese apresentada na 24ª reunião.

Depois que a chefia de gabinete da Presidência delegou a algumas pessoas as respostas setorizadas, as respostas têm sido dadas com bastante frequência. Praticamente não há grandes pendências em relação às demandas encaminhadas pela Ouvidoria para os diretores. A única área que persiste, e não é que só persiste, mas que se agrava, é a Diretoria de Operações e Suporte.

Audiências públicas

A primeira audiência pública organizada pelo Conselho Curador ocorreu ainda durante a gestão de Luiz Gonzaga Belluzzo como presidente do colegiado, em julho de 2009. O formato e a temática foram debatidos sobretudo na sétima e na nona reuniões. Prevaleceu um modelo em que se definiria o tema da audiência – programação da TV – e que se limitasse o número de participantes. O debate realizado na nona reunião

mostrava preocupação dos conselheiros com a amplitude dos questionamentos que poderiam surgir, assim como com o risco de organizações da sociedade civil monopolizarem a participação.

Luiz Gonzaga Belluzzo comentou que vinha recebendo sugestões para que integrantes de ONGs ligadas às comunicações participassem do conselho. Para ele era importante na audiência “discutir questões estratégicas da TV pública, a concepção da programação, qual é o propósito, o projeto, etc.”, acrescentando:

Eu já expliquei e mandei um e-mail para um deles e falei, meu filho, isso aqui é o seguinte, isso aqui não é um conselho corporativo isso é um conselho de cidadãos. É um conselho de cidadãos, ninguém está representando, aqui, nenhuma corporação, certo, nós estamos aqui, supostamente, representando uma representação democrática e impessoal, do que... nós consideramos, um ambiente de diversidade social de cidadãos brasileiros, não é uma coisa para corporações. Isso a gente precisa deixar claro, porque esse problema vai aparecer na discussão, não é?

Tereza Cruvinel endossou as palavras de Belluzzo e reforçou que a programação deveria ser o foco, mas acrescentou que a diretoria estaria preparada para outros questionamentos que surgirão, como por exemplo “tecnologia, formação de rede, expansão, alcance da TV Brasil, coisas de canais, o que tem de migração para o sistema digital”.

O conselheiro José Antonio Martins questionou Belluzzo qual seria o encaminhamento dado às sugestões da audiência. O presidente do colegiado respondeu:

temos essa função de recolher essas observações, transmitidas à diretoria executiva e, se nós entendermos assim, porque nós somos, na verdade, a correia de transmissão estratégica desse debate. Então, nós vamos ter que fazer isso e sugerir à diretoria executiva que aceite e execute este programa. Mas isso vai passar, claro, isso é a função do Conselho, isso vai passar pelo nosso crivo. Eu acho que ao mesmo tempo é uma coisa democrática, justa e que corresponde aquilo que o Conselho deve fazer.

No debate sobre o modelo da primeira audiência, decidiu-se que especialistas convidados pelo Conselho Curador fariam exposições sobre o tema, depois disso os inscritos poderiam apresentar seus comentários (a fala não poderia ultrapassar cinco minutos). Se o número de intervenções extrapolasse o tempo de realização da audiência, o presidente do Conselho poderia decidir por sorteio quem poderia ter direito à fala.

A realização da audiência acabou não sendo bem avaliada pelos conselheiros. Na 20ª reunião, Ima Vieira explicitou:

Nós fizemos a avaliação da nossa primeira audiência pública e todos foram unânimes em dizer que o formato da primeira audiência não tinha sido bom, o formato foi criticado.

Na ocasião, participantes que se inscreveram com antecedência passaram a palavra para outros presentes, criando certo incômodo na organização. As manifestações também tiveram, no geral, um conteúdo sindicalista, na avaliação de parte do colegiado. O documento com a síntese das contribuições apresentadas revela que as proposições partiram de participantes que eram vinculados a diversas organizações sociais ou que compunham o quadro de funcionários da EBC. Essas contribuições não foram debatidas pelos conselheiros. Na 14ª reunião, Ima Vieira fez o seguinte comunicado aos conselheiros:

O próximo informe é sobre o material enviado pelo correio, em que consta a reorganização das demandas apresentadas na primeira audiência pública, agora, por tema [...], o que fica para que todos possam avaliar e encaminhar as observações, todos os conselheiros que as tiverem sobre essa audiência, para mim ou para o Diogo, a fim de que possamos dar os encaminhamentos que os senhores conselheiros considerarem necessários.

Na reunião posterior, o tema teve de ser novamente esclarecido:

Tereza Cruvinel – Uma observação, presidente. O secretário-executivo havia demandado informações da audiência, e vamos apenas distribuir uma síntese?

Ima Vieira – Isso. Não haverá discussão, apenas a distribuição de pequeno relatório, sobre a questão da audiência.

Notamos que, do documento disponível na internet com as sínteses da primeira audiência, embora não tenha ocorrido uma reunião de discussão a respeito, muitas das propostas levantadas acabaram sendo implementadas pelo Conselho ao longo do tempo, como a transmissão pela internet das reuniões do Conselho, a publicação de atas dos encontros, a valorização pela EBC de programas esportivos etc. Além disso, outras questões remetiam diretamente aos debates travados no I Fórum de Televisão Pública, sugerindo, por exemplo, a desvinculação da EBC da Secom, a participação do Conselho

Curador na seleção do diretor-presidente e que a atuação do Conselho Curador não se limitasse à discussão de conteúdo.

A segunda audiência, realizada em junho de 2010 no Rio de Janeiro, teve seu formato alterado. A direção da empresa e a Ouvidoria fizeram uma apresentação inicial sobre o tema: a programação da TV Brasil e das emissoras de rádio da EBC. O público poderia se manifestar em seguida, sendo que estavam previstas inicialmente 20 inscrições. Destes, cinco seriam escolhidos entre os que fizeram inscrição prévia por correspondência; outros cinco seriam indicados pela Ouvidoria; e dez seriam sorteados no momento da realização da audiência. Proibiu-se, já no edital, que se transferisse a palavra para outro participante.

A 17ª reunião discutiu os formatos dessa audiência; nela, o ministro Franklin Martins sugeriu que a direção da EBC participasse mais como ouvintes e se manifestou contrariamente à intervenção de pesquisadores ou acadêmicos: “Audiência pública é para ouvir o público, eu não colocaria especialistas para falar”. Tereza Cruvinel apenas ponderou que a audiência precisava de interação, de modo que era necessário que a empresa se manifestasse. Murilo Ramos, por sua vez, apresentou seu ponto de vista e afirmou que o desafio do Conselho era fazer uma boa divulgação para garantir a qualidade da audiência, sugerindo que se motivassem “entidades as mais variadas possíveis”, manifestando que o colegiado precisava estar mais presente junto a um maior número de entidades. Já Laurindo Lalo Leal Filho apresentou a proposta com relação à participação dos usuários:

Quero colocar à disposição da organização eventuais sugestões que a Ouvidoria, tanto de rádio quanto de televisão, pode fazer de ouvintes que sistematicamente nos procuram e apresentam propostas, observações consistentes, e estamos mantendo diálogo com eles, principalmente os que moram no Rio de Janeiro. Poderíamos até entrar em contato e convidá-los diretamente para participar.

Franklin Martins apoiou a proposta e sugeriu que se fizesse uma mescla de usuários convidados e sorteados; em seguida, sugeriu que se viabilizasse a participação pela internet simultânea à realização da audiência. Com relação ao problema das manifestações de caráter sindical, os conselheiros optaram por restringir as intervenções à temática proposta no edital. E, para atrair o maior número de pessoas possíveis, propuseram uma divulgação nos veículos da EBC.

A avaliação geral foi de que o formato agradou mais. Para Franklin Martins,

teve menos grupo organizado participando, menos estrutura sindical participando, uma coisa mais difusa, embora, evidentemente, havia ali um grande número de funcionários que participaram e se expressaram, mas o viés era discutir programação, os problemas, e não como das outras vezes um viés de salário [...]. Ou seja, o público participou mais de um modo geral, então, foi muito boa, bem melhor do que a outra.

O conselheiro João Jorge Rodrigues considerou, porém, que as contribuições não avançaram tanto em relação às discussões feitas no Conselho: “A audiência foi muito boa, mas não inovou no que diz respeito àquilo que vínhamos discutindo”.

Como encaminhamento dos resultados da audiência, a Secretaria do Conselho apresentou a transcrição de todas as intervenções, assim como uma síntese do debate para todos os integrantes dos colegiados. As câmaras temáticas ficaram incumbidas de analisar as contribuições, bem como dar o retorno para os proponentes. Ima Vieira assim sugeriu, tendo aprovação do colegiado:

[...] deveremos nos reportar às câmaras temáticas. Acho que devem ser aprofundadas todas as colocações e sugestões, críticas, às câmaras temáticas, para que elas discutam, aprofundem mais esse tema, para podermos nos manifestar publicamente com relação a isso, porque eles esperam e prometemos, naquele dia, que iríamos dar um retorno aos participantes da audiência.

A terceira audiência foi realizada em Belo Horizonte, no mês de dezembro de 2010. Ela previa 40 manifestações do público, com tempo máximo estipulado de cinco minutos. Destas, dez seriam reservadas a quem se inscreveu antecipadamente, 10 seriam de telespectadores indicados pela Ouvidora e outras 20 viriam de participantes sorteados no início da audiência.

Como havia certo consenso com relação ao modelo da segunda audiência, o Conselho pouco debateu os procedimentos da audiência. A principal discussão referia-se ao local de realização. A presidente Ima Vieira, na 23ª reunião, relatou que chegara uma sugestão para sediar a audiência em Recife, quando coincidentemente ocorreria um encontro de TVs públicas e culturais da América Latina. Tereza Cruvinel se opôs:

Não temos nada com este encontro de Recife. Recusamo-nos a participar de uma articulação que não é nossa, porque a EBC tem sua própria articulação. Television de

América Latina, Tal, é uma instituição privada, que tem muito apoio do Ministério da Cultura, a Tal está convidando algumas televisões para ir a Recife para discutir troca de conteúdo e tal, mas essa é uma articulação que passa ao largo da EBC. Não vamos.

Franklin Martins, por sua vez, explicou que a Tal era uma empresa privada que fazia acordos com televisões públicas e já havia produzido programas para a própria TV Brasil. Em seguida, discordou de Tereza e se disse favorável à realização da audiência em Recife, acrescentando que seria bom realizá-la no Nordeste. Houve um debate entre os conselheiros que, por fim, decidiram acolher a proposição de Heloisa Starling de realizar a audiência em Belo Horizonte.

A reunião seguinte do Conselho Curador só foi realizada em fevereiro de 2011, com a posse de novos conselheiros e do novo governo. Como houve um acirramento dos debates sobre os programas religiosos e a questão do Operador Único da Rede Pública, não se discutiram os resultados da terceira audiência pública.

O que se depreende do relacionamento dos conselheiros com o usuário é que, dentro de certa perspectiva, houve pouca interlocução com o capital social construído pela empresa. No período analisado, foram realizadas apenas duas consultas públicas com uma ação afirmativa para que leitores, ouvintes ou telespectadores dos meios de comunicação da EBC se fizessem presentes. Notamos que tampouco reverberou no Conselho uma proposta que poderia contribuir com esse relacionamento, que seria estimular a criação de um Comitê de Usuários, como sugeriu o ouvidor na sétima reunião, para aprimorar a relação destes com a EBC.

Esse mecanismo poderia atenuar um receio expresso em diversas ocasiões por parte dos conselheiros ou pela direção da empresa: que organizações da sociedade civil ou entidades classistas hegemonizassem as instâncias participativas. A medida de se instituir cotas nas audiências públicas, bem como a ampliação da participação a partir de uma divulgação mais ampla e com canais diversificados de manifestação – como, por exemplo, a internet –, qualificaram esse processo de escuta na avaliação dos conselheiros. Mesmo que as intervenções possam reforçar temas já discutidos pelo colegiado – como salientou João Jorge Rodrigues –, a qualificação dessa interação com usuários e um número amplo de entidades sociais organizadas representaria uma melhora da própria representação conselhistas, como sinaliza a literatura a respeito.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Congresso do Mundo começou com o
primeiro instante do mundo
e prosseguirá quando formos pó.
Não existe um lugar em que não esteja.
Borges (2001:42)

Se as práticas democráticas brasileiras necessariamente inserem-se em um processo social e histórico cujas heranças espalham-se não só por nossas instituições, como também por nosso cotidiano, determinadas práticas participativas que emergiram sobretudo a partir dos 1980 também acumulam reflexões e experiências disseminadas no corpo social.

O estudo do Conselho Curador da EBC recoloca, no campo de uma empresa pública de comunicação, questões que também são caras à prática *conselhist*, deparando-se vez por outra com resistências do poder instituído, antagonismos entre representação e participação, oposições entre sociedade civil organizada e cidadão comum.

No período analisado, o colegiado partiu de uma concepção hegemônica segundo a qual seu papel se vinculava a atuar nos marcos mais restritos da legislação, restringindo-se às questões de conteúdo, para uma posição em que os limites do Conselho são constantemente renegociados em debates pontuais cujo discurso geral ressignifica a ideia da participação dos conselheiros. Uma fala de Daniel Aarão na 23ª reunião resume esse processo:

É muito evidente no Conselho que há uma divergência sobre a latitude de ação e discussão do Conselho Curador. Há uma posição, o ministro Franklin defendeu, a presidente da EBC também, outros conselheiros intervieram no mesmo sentido e o Conselho deve se restringir exclusivamente a discutir os conteúdos programáticos da TV e das rádios da EBC. É uma posição defendida, tem argumentos, tem fundamentação e tem sua legitimidade. Há outros conselheiros, entre os quais me incluo, que sustentam que além de discutir os programas, mesmo considerando que essa

é a discussão fundamental do Conselho, o Conselho tem de se preocupar com questões que, embora não sejam diretamente ligadas aos programas, incidem claramente sobre os programas. [...]

Mas seria um ledor engano avaliar que as disputas no âmbito do Conselho Curador ocorrem apenas na direção da ampliação de suas funções. As discussões de apostas altas aqui analisadas, por exemplo, expuseram que, quando o Conselho aprofundou-se nas questões propostas e assumiu um posicionamento mais deliberativo, despertou desconforto por parte tanto do governo, como também da Direção Executiva. A própria celeuma em torno dos programas religiosos demonstra que, mesmo *deliberando especificamente sobre conteúdo*, os conselheiros veem seu raio de ação reduzido, uma vez que medidas protelatórias impediram que a resolução fosse tomada até que se chegasse à via judicial.

A questão é que os parâmetros normativos da atuação do Conselho são submetidos a tensionamentos cotidianos em múltiplas direções. E o colegiado experimentou, no período analisado, um amadurecimento que decorreu da prática frequente de disputas discursivas sobre o sentido da participação dos conselheiros, em meio às mais diversas questões.

Esse processo vivenciado pelo Conselho, longe de caminhar para uma resolutividade perene, sinaliza para permanentes acertos contingenciais. E quanto mais o colegiado se apropria dos discursos sociais que lhe conferem legitimidade para defender o caráter público e participativo da empresa de comunicação, esse potencial conflitivo tende a se ampliar até que se normalize temporariamente em um novo arranjo normativo. Nessa perspectiva de uma referência democrática maximalista, que inclua a sociedade em uma relação de poder mais igualitária com o corpo diretivo, a ampliação do espaço de atuação do Conselho, para se legitimar e se efetivar em renovados marcos institucionais, precisa do respaldo do corpo social.

Como vimos, há expedientes que a direção da empresa ou mesmo o governo podem usar quando se colocam em polos distintos em relação ao Conselho Curador. A questão dos programas religiosos, por exemplo, fora debatida e deliberada no Conselho de Administração, embora não houvesse divergências de que se tratava de uma temática compatível com o Conselho Curador.

E essa questão não nasceu no debate dos conselheiros, mas sim a partir de uma manifestação dos usuários repassada pela Ouvidoria. Isso nos leva à necessidade de dar atenção à outra ponta do modelo democrático desse tipo de conselho: a relação entre

representantes e representados. Ligia Lüchmann (2011:158) problematiza esse aspecto, afirmando que os espaços conselhistas não eximem seus atores “da justificação de sua atuação”, uma vez que agem em nome de outros e tomam decisões que afetam públicos amplos.

No caso do Conselho Curador, a rejeição inicial à participação de atores da sociedade civil organizada, mesmo em uma situação de proporcionalidade com outros critérios de seleção – como ocorre, por exemplo, nos Conselhos de Saúde –, inseriu o colegiado em um discurso ambivalente. Ao mesmo tempo que deveria ocupar um papel político garantidor do interesse público, mantinha uma relação de distanciamento em relação às suas práticas de prestação de contas.

Com o tempo, no período analisado, os conselheiros passaram a equilibrar esse déficit inicial ancorando sua prática em mecanismos de justificação, seja convidando especialistas para produzirem análises para as câmaras temáticas, organizando seminários sobre temas controversos, realizando audiências e consultas públicas, bem como ampliando o processo de escuta informal para o diálogo com a sociedade organizada.

Não à toa se verifica que muitas das propostas desse segmento se fizeram escutar no colegiado, em um processo que de fato aprimora a representação e a participação. Como Lüchmann (2011) relata, os conselhos no geral surgiram a partir de reivindicações e mobilizações sociais – no caso do Conselho Curador, o I Fórum de TVs Públicas é exemplar a esse respeito. Segundo ela, a representação conselhistas é mais um tipo de representação alternativo ao modelo eleitoral.

Para cumprir com a sua vocação democrática, essa representação requer a construção de equivalentes de responsividade, e que em boa medida dizem respeito à sua capacidade de estabelecer relações com as práticas participativas, promovendo, por exemplo, encontros e fóruns de debates e discussão que permitam uma ativação dos setores que ocupam o outro lado do processo de representação. (LÜCHMANN, 2011:170)

Esse processo evidentemente não se limita ao diálogo com a sociedade civil organizada, e um movimento em direção ao cidadão usuário dos meios da EBC também se insere como necessidade da justificação conselhistas.

E isso não é importante apenas para a desejável prática de prestação de contas e publicização de suas atividades, como ressalta Lüchmann (2011). Falamos agora de outro aspecto da representação, que se vincula justamente à formação da vontade coletiva.

Ernesto Laclau (2011:133) afirma que é da essência da representação “que o representante contribua para a identidade do que é representado”. Esse reconhecimento não significa que toda representação deva ser abandonada, por não ser “pura”. Para o cientista político, “o papel constitutivo da representação na constituição da vontade, parcialmente oculto em sociedades mais estáveis, faz-se inteiramente perceptível” (LACLAU, 2011:135).

Essa perspectiva se coaduna com um papel que é atribuído hoje por alguns pesquisadores às empresas de mídia pública, inseridas em um ambiente cuja legitimidade é permanentemente questionada: a transformação do ouvinte, telespectador ou leitor em “uma comunidade de usuários”, uma “rede social de parceiros” (JAKUBOWICZ, 2008:44 *apud* GULYÁS; HAMMER, 2013:viii).

Nesse sentido, o elo entre uma representação qualificada e uma participação ativa se constitui como um importante aspecto ativador de um projeto de comunicação pública, em um processo ancorado na disseminação dos valores da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.
- ABEPEC. **Diagnóstico Setorial Abepec**. Brasília, 2007.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AMÉRICO, M. Social TV: a experiência do usuário. **Impulso** (Piracicaba), v.23, n.58, out.-dez. 2013, p.81-90.
- ARATO, A.; COHEN, J. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1994.
- ARENDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- ARON, R. **Democratie et totalitarisme**. Paris: Gallimard, 1965.
- ARROYO, L.; BECERRA, M.; CASTILLEJO, A. G.; SANTAMARÍA, O. **Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública em América Latina**. Madrid: Tecnos, 2012.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v.14, n1, jun. 2008, p.43-64.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____ (org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2007. p.25-57.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____ (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo; Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2009.
- BACHRACH, P. **The Theory of Democratic Elitism: a Critique**. Lanham: University Press of America, 1980.
- BANERJEE, I.; SENEVIRATNE, K. (org.). **Public Service Broadcasting: A Best practices sourcebook**. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005.
- BARBERO, J.-M. Chaves do debate: televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- BARBERO, J.-M. **Dos meios às mediações**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMAN, Z. **A sociedade individualizada**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BELL, D. **The Cultural Contradictions of Capitalism**. Basic Books, 1976.
- BLACK, L.; BURKHALTER, S.; GASTIL, J.; STROMER-GALLY, J. Methods for Analyzing and Measuring Group Deliberation. In: ERIK, P.; BUCY, R. **Sourcebook**

- for Political Communication Research.** Methods, Measures, and Analytical Techniques. Nova York: Routledge 2011.
- BORGES, J. L. O Congresso do mundo. In: BORGES, J. L. *Livro de areia*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- BORON, A. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2012.
- BOURDIEU, P. **Esquisse d'une theorie de la pratique**. Paris: Droz Genève, 1972.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Trad. Sérgio Micele. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- BRANT, J. Dossiê Cultura/Fundação Padre Anchieta: desmonte e privatização. 4/4/2012. Disponível em <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/dossie-culturafundacao-padre-anchieta-o-desmonte-e-a-privatizacao.html>>. Acesso em 30/7/2014.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, 1995.
- BUCCI, E. **Em Brasília, 19 horas**: a guerra entre a chapa branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- BUCCI, E. Em torno da instância da imagem ao vivo. **Matrizes**, São Paulo, ano 3, n.1. ago./dez. 2009
- BUCCI, E. Em torno de um conceito preliminar de teleespaço público. In: BENEVIDES, M. V. de M.; BERCOVICI, G.; MELO, C. de (Orgs). **Direitos humanos, democracia e República**: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008. p.399-428.
- BUCCI, E. **O Estado de narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.1, 2014.
- CARPENTIER, N. **Media and Participation**: A Side of Ideological-Democratic Struggle. Bristol: Intellect Books, 2011.
- CARPENTIER, N. O conceito de participação. Se eles têm acesso e interagem, eles participam de fato?. **Fronteiras**: Estudos Midiáticos, São Leopoldo (RS), n.2, p.164-177. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2012.142.10>>. Acesso em: 25/2/2014.
- CARPENTIER, N. Participation as a Fantasy: A Psychoanalytical Approach to Power-Sharing Fantasies. In: KRAMP, L. et al. (eds.) **Everyday Media Agency in Europe**. Bremen: Edition Lumière, 2014, p.319-330.
- CONSEIL D'ÉUROPE. **La gouvernance des médias de service public**: regarder vers l'avenir. Strasbourg, Avril 2009.
- DAMÉ, L. TV Brasil será subordinada à Secom. **O Globo**, 12/10/2007.
- DUARTE, J. Instrumento de comunicação pública. In: DUARTE, J. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4. p.121-134.
- ENDEWELD, M. A televisão pública, mal-amada pelo poder. **Le Monde Diplomatique**, 12/4/2012. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ac&id=3002>>. Acesso em: 15/6/2014.

- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3.ed. ver. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- FERNANDES, F. **A sociologia no Brasil, contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FOUCAULT, M. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FRANKLIN, B. (ed.) **The Future of Journalism**. Londres: Routledge, 2012.
- FUENZALIDA, V. Nuevas tendencias de la Televisión Pública en América Latina. In: **Televisión pública**: Experiencias de Alemania y Latinoamérica. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p.173-209.
- GŁOWACKI, M. Public Service Media in Europe: Future or Funeral?. In: STEINFADT, O. (ed.) **Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe**. Open University Foundation, 2011. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf>>. Acesso em: 15/2/2014.
- GOHN, M. da G. Constituição Federal e direitos sociais: avanços e recuos da cidadania. **Cadernos IHU ideias**, ano 11, n.203, 2014, p.5-21.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOMES, W. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p.241-259.
- GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GULYÁS, Á.; HAMMER, F. (Eds.) **Public Service Media in the Digital Age**: International Perspectives. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013.
- GUIMARÃES, J. R. Culturas brasileira da participação democrática. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo; Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2009.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A.; Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p.343-367.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- GUTMAN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Londres: Belknap, 1998.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**: facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Denilson Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 3.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997 [1936].

- JARAMILLO LÓPEZ, J. Propuesta general de comunicación pública. **Strategy & Management Business Review**, v.3, n.2, 2012, p.1-17.
- JAKUBOWICZ, K. **Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?**. KnowledgePolitics, 2007.
- JAKUBOWICZ, K. Serviço público de televisão na Europa: o princípio do fim ou um novo começo no século XXI? Instituto Politécnico de Lisboa, Alicerces. IV(4):11-32, 2011.
- JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: Edufba, 2002.
- JAMBEIRO, O. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (orgs.) **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p.99-125.
- JENKINS, H. **Cultura da convergência**. Trad.: Susana Alexandria. São Paulo: Aleph, 2008.
- KAPLÚN, M. **Una pedagogía de comunicación**. Madrid: De la Torre, 1998.
- KARPPINEN, K.; MOE, H., SVENSSON, J. Habermas, Mouffe and political communication: A case for theoretical eclecticism. **Javnost – the Public**, Ljubljana, v.15, n.3, p. 5-22.
- KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: Matos, H. (org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA-USP, 2012.
- KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.
- LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três estrelas, 2013 [2005].
- LACLAU, E. **Emancipação e diferença**. Rio de Janeiro: Uerj, 2011 [1996].
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia y estrategia socialista**. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- LAFON, B. Les services publics de radio-télévision à l'orée du XXIe siècle . **Enjeux de l'information et de la communication**, Grenoble, n.14/2, 2013.
- LEAL FILHO, L. **A melhor TV do mundo: o modelo britânico de televisão**. São Paulo: Summus, 1997.
- LEAL FILHO, L. **A televisão pública brasileira: um vazio histórico**. XVI Encontro da Compós. Curitiba, jun. 2007.
- LÓPEZ, J. **Propuesta general de comunicación pública**. Bogotá, 2010.
- LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação política no Brasil. In: ARRETCHÉ, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- LÜCHMANN, L. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n.84, São Paulo, 2011, p.142-174.
- LÜCHMANN, L. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, n.33, nov. 2002.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1977].
- MANSBRIDGE, J. J. **Beyond Adversary Democracy**. Reed. Chicago: University of Chicago Press, 1983 [1980].
- MARQUES, A. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Líbero**, São Paulo, v.11, n.21, 2008.
- MARQUES, F. P. J. A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.20, n 41, p.21-35, fev. 2012.
- MATOS, H. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

- MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATOS, H. Das relações públicas ao *marketing público*: (des)caminhos da comunicação governamental. In: CORRÊA, T. G., FREITAS, S. G. (Org.). **Comunicação, marketing, cultura**: sentidos da administração do trabalho e do consumo. São Paulo: ECA/USP; CLC, 1999. p.58-66.
- MATOS, H. Comunicação política e comunicação pública. **Organicom**, São Paulo, v.4, n.3, 2006. p.58-73.
- MENDEL, T. **Serviço público de radiodifusão**: um estudo de direito comparado. Brasília : UNESCO, 2011.
- MIGUEL, L. F. **Democracia e representação**. Territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- MIOLA, E. **O desafio da participação deliberativa para a radiodifusão pública**. II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007.
- MOEGLIN, P.; TREMBLAY, G. **L'avenir de la télévision généraliste**. Paris: L'Harmattan, 2005.
- MOUFFE, C. Comunisme ou démocratie radicale?. **Actuel Marx**, n.48, 2010, Paris, p.83-88.
- MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, p.11-23, nov. 2005.
- NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p.21-40.
- NOBRE, G. F. Capital social, comunicação pública e deliberação: a gestão do capital comunicacional público. In: MARQUES, Â.; MATOS, H.. (orgs). **Comunicação e política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus Editorial, 2011, p.255-272.
- NORRIS, P. **A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Democracies**. Nova York: Cambridge University Press, 2000.
- OLIVEIRA, D. [Orelha]. In: RAMONET, I. **A explosão do jornalismo**. Tradução de Douglas Estevam. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.
- OLIVEIRA, F. Capitalismo e política: um paradoxo letal. In: NOVAIS, A. **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Ática, 2007. p.283-296.
- ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo, Brasiliense, 1988
- OTONDO, T. M. **Televisão pública na América Latina: para quê e para quem?**. Prolam-USP. Tese de doutorado. 2008.
- PALMERI, H.; ROWLAND Jr., W. Public Television in a Time of Technological Change and Socioeconomic Turmoil: The Cases of France and United States. **International Journal of Communication**, n.5, 2011:
- PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge England: Cambridge University Press, 1970. [Ed. Bras.: **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.]
- PEREIRA DA SILVA, S. Sistema público de comunicação da Colômbia. In: **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009.
- POULANTZAS, N. **Political Power and Social Classes**. London: New Left Books 1973.

- PRIOLLI, G. **Uma TV tão boa que ninguém vê**. 2014. Disponível em <<http://gabrielpriolli.com.br/uma-tv-tao-boa-que-ninguem-ve/>>. Acesso em 30/7/2014.
- RAMOS, M. EBC: os avanços e os desafios depois de meia década. **Revista Eptic Online**, v.15, n.2, mai-ago 2013, p.6-11.
- RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RICHE, C. A. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Organicom**, n.12, ano 7, primeiro semestre de 2010.
- ROCHA, L. V. **A televisão pública num ambiente de competição comercial**. Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo. Tese de doutorado. 2006.
- SANTOS, S. C. **Os media de serviço público**. Covilhã: LabCom, 2013.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SAYAD, J. Apresentação. **Relatório de atividades 2012**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2013.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Publit, 2007.
- SILVEIRA, E. G. **PBS: Public Broadcasting Service**. Uma análise do modelo de televisão pública americana. Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado. 2002.
- STEENFADT, O. Preface. In: STEENFADT, O. (ed.) **Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe**. Open University Foundation, 2011. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf>>. Acesso em: 15/2/2014.
- TATAGIBA, L; ALMEIDA, C.; CAYERES, D. C.;. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, p.255-294, 2015.
- TATAGIBA, L; ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.109, jan.-mar. 2012, p.68-92.
- TREMBLAY, G. L'avenir de la télévision à large audience à l'ère de l'abondance télévisuelle. In: MØGLIN, P.; TREMBLAY, G. (orgs.), **L'avenir de la télévision généraliste**. Paris : L'Harmattan, 2005.
- TRIVIÑOS, A. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1995.
- UNESCO. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea**. BUCCI, E.; CHIARETTI, M.; FIORINI, A. (orgs.) Série Debates, n.10, jun. 2012. Brasília: Unesco, 2012.
- VALENTE, J. C. L. TV Pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação – Facom/Unb. Brasília, 2009.
- VAN DIJK, M.; NAHUIS, R.; WAAGMEESTER, D. **Does public service broadcasting serve the public? The future of television in the changing media landscape?** Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institut, 2006.
- WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.
- WILLIAMS, R. **Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- WILLIAMS, R. **Television: Technology and Cultural Form**. Nova York: Routledge, 1990.
- ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995.