



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (HAB. JORNALISMO)**

LEANDRO PEDROSA DE ANDRADE

**OS CAMINHOS PARA DEFINIÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O CASO DA
TV BRASIL**

**CAMPINA GRANDE
2020**

LEANDRO PEDROSA DE ANDRADE

**OS CAMINHOS PARA DEFINIÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O CASO DA
TV BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Comunicação Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo.

Área de concentração: Comunicação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luís Adriano Mendes Costa

**CAMPINA GRANDE
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A553c Andrade, Leandro Pedrosa de.

Os caminhos para definição da comunicação pública e o caso da TV Brasil [manuscrito] / Leandro Pedrosa de Andrade. - 2020.

75 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2020.

"Orientação : Prof. Dr. Luís Adriano Mendes Costa ,
Coordenação do Curso de Jornalismo - CCSA."

1. Comunicação pública. 2. Comunicação estatal. 3. TV Brasil. 4. Empresa Brasil de Comunicação - EBC. I. Título

21. ed. CDD 070.4

LEANDRO PEDROSA DE ANDRADE

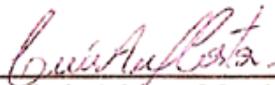
OS CAMINHOS PARA DEFINIÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O CASO DA TV
BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Comunicação Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo.

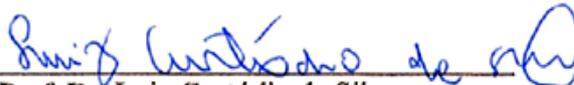
Área de concentração: Comunicação Pública.

Aprovada em: 12/11/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luís Adriano Mendes Costa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Luiz Custódio da Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Rômulo Ferreira de Azevedo Filho
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este trabalho à minha família, amigos, professores e todos e todas que estiveram comigo durante este ciclo e que foram importantes nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

No momento em que escrevo esses agradecimentos, passa pela minha cabeça aquele exato momento que falava para minha mãe a decisão de estudar Comunicação Social e atuar na área jornalística. Muitos desafios foram lançados e junto com eles a força de transpor as adversidades com planejamento e acolhimento.

Não existiria este trabalho, esta conclusão de curso, se não fosse por minha mãe Flavia e meu pai, Hercules, que me apoiaram na decisão de morar em outro estado com o sonho de firmar um passo importante na vida. Por isso, e muito mais, diria por tudo, vai minha mais profunda gratidão mãe, pai e irmã.

Fiquei na casa de parentes até ir me estabelecendo aos poucos. Parentes, inclusive, que não poderiam ficar de fora destes agradecimentos. Gratidão aos familiares da cidade de Ingá que me acolheram e foram importantes no início dessa caminhada.

Agradeço à Yasmim e sua família pela acolhida durante esse processo de finalização de curso e desenvolvimento do TCC. Gratidão, Yasmim. Por fazer parte da minha vida e me deixar fazer parte da sua.

Agradeço aos amigos de sempre e aos novos amigos que a Paraíba me deu, como os do curso de Comunicação, por compartilhar os momentos da vida.

Agradeço aos professores que colaboraram e continuam colaborando com a minha formação. Agradeço por todo conhecimento, pela dedicação e colaboração.

E também agradeço aos colegas de trabalho que colaboram para que me torne um grande profissional na área que escolhi e realizo com tanta paixão.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de identificar o perfil da TV Brasil através de uma pesquisa descritiva e qualitativa que aponte características da Comunicação Pública ou estatal no veículo. A partir de uma análise de conteúdo aplicada aos relatórios emitidos anualmente pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e que constam as atividades da TV ao longo do ano, será possível verificar como ela se comporta e se está alinhada à Comunicação Pública ou estatal. Será abordado um conceito de Comunicação Pública através de dimensões categóricas como: estrutura, legitimação, gestão, autonomia, participação social, distribuição, conteúdo e financiamento. Espera-se identificar as características da principal TV pública do Brasil e contribuir com uma visão teórica que auxilie uma formatação de Comunicação Pública efetiva no país. Os resultados apontam uma intervenção direta do Estado na estrutura da EBC, conseqüentemente da TV, que limita o potencial Público do veículo, o que mostra o quanto essa área ainda precisa de um direcionamento que permita desenvolver o potencial de Comunicação Pública efetiva.

Palavras-Chave: Comunicação Pública; Comunicação estatal; TV Brasil; Empresa Brasil de Comunicação - EBC.

ABSTRACT

This work aims to identify the profile of TV Brasil through a descriptive and qualitative research that points out characteristics of Public or state Communication in the vehicle. From an analysis of the application applied to the reports issued annually by the Empresa Brasil de Comunicação (EBC) and which contain TV activities throughout the year, it will be possible to verify how it behaves and whether it is aligned with Public or state Communication. A concept of Public Communication will be approached through categorical dimensions such as: structure, legitimation, management, autonomy, social participation, distribution, content and financing. It is hoped to identify as characteristics of the main public TV in Brazil and contribute with a theoretical vision that helps to shape effective Public Communication in the country. The results point to a direct intervention by the State in the structure of the EBC, consequently of TV, which limits the public potential of the vehicle, which shows how much this area still needs a direction that allows to develop the potential of effective Public Communication.

Keywords: Public Communication; state Communication; TV Brasil; Empresa Brasil de Comunicação - EBC.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo identificar el perfil de TV Brasil a través de una investigación descriptiva y cualitativa que señale características de la Comunicación Pública o estatal en el vehículo. A partir de un análisis de la aplicación aplicada a los informes emitidos anualmente por la Empresa Brasil de Comunicação (EBC) y que contienen actividades televisivas a lo largo del año, será posible verificar cómo se comporta y si está alineado con la Comunicación Pública o estatal. Se abordará un concepto de Comunicación Pública a través de dimensiones categóricas como: estructura, legitimación, gestión, autonomía, participación social, distribución, contenido y financiamiento. Se espera identificar como características de la principal TV pública de Brasil y aportar una visión teórica que ayude a configurar la Comunicación Pública efectiva en el país. Los resultados apuntan a una intervención directa del Estado en la estructura de la EBC, consecuentemente de la TV, lo que limita el potencial público del vehículo, lo que muestra cuánto esta área aún necesita una dirección que permita desarrollar el potencial en materia de Comunicación Pública efectiva.

Palabras clave: Comunicación Pública; Comunicación estatal; TV Brasil; Empresa Brasil de Comunicação - EBC.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Manifestação categórica da TV Brasil ao longo dos anos analisados (2015-2019).....	66
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONTORNOS POSSÍVEIS	15
1.1 A Comunicação Pública na perspectiva estatal	27
2 A IMPLANTAÇÃO DA EBC E A LEGISLAÇÃO VOLTADA PARA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PAÍS	36
2.1 A pretensa implementação da TV pública no país	45
3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA OU ESTATAL? FUNDAMENTAÇÃO, METODOLOGIA E O CASO DA TV BRASIL	51
3.1 Alguns acordos metodológicos	58
3.2 Análise	60
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMUNICAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

A Comunicação Pública é fundamental para o fortalecimento da democracia e para uma experiência de sociabilidade mais ampla. Ela é uma ferramenta capaz de estimular o conhecimento através de diferentes pontos de vista. Seu potencial pode ser aproveitado para a formação de uma sociedade mais participativa, justa e corresponsável aos assuntos de interesse público.

Na sociedade brasileira ainda se tem uma visão superficial sobre o assunto. Por isso, a importância de apresentar mais uma perspectiva que pode ajudar em um entendimento expandido e diverso da Comunicação Pública, colocando-a como um direito fundamental e elemento fundador de uma sociedade que possa entender o valor coletivo e comunicativo.

Este trabalho pretende realizar uma reflexão sobre o formato de Comunicação Pública implantado no Brasil a partir de uma análise voltada para a TV Brasil, principal veículo que pretende realizar Comunicação Pública no país.

Relatórios emitidos pela EBC de 2015 a 2019 que constam as atividades da TV e da Empresa Brasil de Comunicação ao longo do ano serão objetos de estudo. Será realizada uma abordagem descritiva e qualitativa desse material a partir dos apontamentos de GOMES (2009) e MINAYO (2009) em análise de conteúdo assim como em BARDIN (2011), alinhando essa fundamentação ao conjunto de categorias em Comunicação Pública estudadas por MOYSES, VALENTE e SILVA (2009). Esse aporte vai nos ajudar no processo reflexivo que tem como objetivo identificar o perfil da TV Brasil dentro das características de Comunicação Pública ou estatal.

Vamos realizar uma pesquisa qualitativa que “(...) trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.” (MINAYO, 2009, p.21). Na pesquisa qualitativa é preciso considerar os conceitos da descrição e da interpretação do objeto analisado.

(...) na *descrição* as opiniões dos informantes são apresentadas da maneira mais fiel possível, como se os dados falassem por si próprios; na análise o propósito é ir além do descrito, fazendo uma decomposição dos dados e buscando as relações entre as partes que foram decompostas e, por último, na *interpretação* – que pode ser feita após a análise ou após a descrição – buscam-se sentidos das falas e das ações para se chegar a uma compreensão ou explicação que vão além do descrito e analisado. (GOMES, 2009, p.80)

A análise proposta vai considerar “(a) decompor o material a ser analisado em partes (o que é que vai depender da unidade de registro e da unidade de contexto que escolhemos); (b) distribuir as partes em categorias; (c) fazer uma descrição do resultado da categorização

(expondo os achados encontrados na análise); (d) fazer inferências dos resultados (lançando-se mão das premissas aceitas e pelos pesquisadores); (e) interpretar os resultados obtidos com auxílio da fundamentação teórica adotada.” (GOMES, 2009, p.88). Esses pontos serão importantes para o processo de reflexão da pesquisa, sendo determinados a partir de uma pré-análise; de uma exploração do material para então chegar ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Até lá vamos apresentar alguns caminhos possíveis que possibilitam a definição da Comunicação Pública. A discussão vai oferecer mecanismos que sustentarão nosso estudo e possibilitarão uma abordagem detalhada das características apontadas do nosso objeto de reflexão. Todo o aporte teórico abarca possibilidades tangíveis que ajudam na construção do ponto de vista defendido no trabalho.

A elaboração da perspectiva adotada dialoga com um conjunto de abordagens desenvolvidas no campo da Comunicação Pública afirmando as especificidades que o pensamento nessa área exige e apontando um olhar atualizado para a formatação da Comunicação Pública brasileira de acordo com a linha de leitura teórica apresentada e propondo sentidos para o desenvolvimento efetivo da Comunicação Pública no país.

Com isso, no capítulo I apresentaremos possíveis conceitos para a perspectiva da Comunicação Pública e estatal tendo como fundamentação teórica trabalhos de DUARTE (2009), BUCCI (2015), OLIVEIRA (2004), MENDELL (2011) VALENTE (2009) e KOÇOUSKI (2012).

No capítulo II será debatida a criação da EBC a partir da legislação voltada para a informação e comunicação do país tendo como principais exemplos a lei 11.652/2008 que fundou a Empresa Brasil de Comunicação e a LAI, Lei de Acesso a Informação promulgada em 2011 que nos ajuda no desenvolvimento do debate trazido neste trabalho. Neste capítulo também traremos uma abordagem histórica a partir da perspectiva de VALENTE (2009) sobre a tentativa de implementação da Comunicação Pública no país até a criação da EBC e da TV Brasil.

No capítulo III apresentaremos a nossa fundamentação e metodologia que tem como aporte a análise de conteúdo abordada por BARDIN (2011) e os textos teóricos de GOMES (2009) e MINAYO (2009) voltados para a pesquisa qualitativa. Além dessa fundamentação, também apresentaremos as categorias da Comunicação Pública estudadas por MOYSES, VALENTE e SILVA (2009) que serão utilizadas na abordagem da pesquisa. Este capítulo trará nossa análise dos relatórios da EBC propondo nossa interpretação.

E no capítulo IV apresentaremos nossas considerações finais abordando possíveis soluções para o funcionamento da TV Brasil de acordo com as leituras realizadas sobre Comunicação Pública. Além disso, reforçaremos a importância da Comunicação Pública enquanto instrumento de fortalecimento da democracia.

1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONTORNOS POSSÍVEIS

Refletir sobre Comunicação Pública não é uma tarefa fácil, pois trata-se de um tema que carrega implicações desafiadoras. Muitas vezes pode-se cair na armadilha do senso que torna superficial, elástico e permissivo o debate sobre o assunto. É fundamental delimitar a Comunicação Pública como uma área autônoma, pois evidencia funções indispensáveis da comunicação que ajudam na manutenção dos interesses públicos na sociedade.

Muitos autores colaboram com a construção do pensamento acerca das especificidades da Comunicação Pública. Essas reflexões elencam pontos que ajudam na elaboração de um direcionamento reflexivo que pode amparar uma afirmação do que é Comunicação Pública. Os aportes teóricos utilizados possibilitam respostas sobre o tema estudado a partir de afirmações e negações, estas, inclusive, como formas que ajudam no delinear daquelas. Colaborações que ao longo do trabalho serão discutidos e analisados.

Levantando uma pesquisa sobre possível acepção da palavra comunicação encontra-se aquele derivado do latim *communicare* que significa tornar comum. A ação de comunicar pode então a partir de sua raiz latina significar em português “pertencente a todos ou a muitos. Comungar, tornar comum, estar em relação e ação de” (CUNHA apud DUARTE, 2009, p.63).

A Comunicação Pública impõe transparência no tratamento dos assuntos de interesse público. Mas qual seria o significado de *público*? Será que a partir da origem da palavra ou seu significado seria possível entender um conceito sobre interesse público ou esfera pública e, de certa forma, Comunicação Pública? Segundo o *Novo Dicionário da Língua Portuguesa* a palavra literalmente pode significar “1. Do, ou relativo, ou pertencente ou destinado ao povo, à coletividade; opinião *pública*; bem-estar *público*; movimento *público*. (...)” (FERREIRA, 1986, p.1414). Buscando outra referência que colabora na compreensão da palavra, o campo jurídico nos apresenta esse significado:

Derivado do latim *publicus*, formado de *populicus*, de *populus* (povo, habitantes), em sentido geral quer significar o que é *comum*, *pertence a todos*, *é do povo*, pelo que, opondo-se a *privado*, se mostra que não pertence nem se refere ao indivíduo ou ao particular. (...) *Público* é o que pertence a todo o povo, considerado coletivamente, isto é, tido em sua expressão de organismo político. *Comum* é o que pertence ou se estende distributivamente ao povo ou a todos, considerados como indivíduos. (...) O *público* opõe-se ao *privado*, enquanto que o *comum* ao *particular*. (SILVA, 2005, 1134)

Há também uma ideia de *Público* que se aplica ao *Estado*, subordinada ou afetada por uma autoridade ou poder estatal, conectada ou identificada com o estado e os interesses estatais, podendo se impor sobre os interesses particulares e até mesmo coletivos através de um projeto de poder. No entanto, é preciso pontuar que “público deve ser entendido como o

que é de todos e para todos (...). Por sua vez, dentro do público, pode-se distinguir entre estatal e público não-estatal.” (OLIVEIRA, 2004, p.188). A necessidade de explicar o campo *Estatual* e *Público* de forma particular se faz necessário, já que a atuação da esfera pública não é de exclusividade do governo, mas sim de responsabilidade de todos e todas para estabelecer um engajamento social que torne esse espaço de fato cidadão, democrático e inclusivo.

De alguma forma para entender Comunicação Pública precisamos negá-la o sentido *Estatual*. As interlocutoras públicas¹ bem-sucedidas são definidas como “(...) entidades pertencentes ao público, regida por normas públicas e administradas segundo critérios públicos.” (BUCCI, 2015, p.73). Da mesma forma que o público não diz respeito ao privado, também não deve prestar contas à administração do Estado. Sua forma organizada não deve se confundir com a formatação do Estado. No entanto, uma empresa de comunicação estatal em um Estado democrático de direito tem que ser pública para que não perca o compromisso com os fatos e não caia no proselitismo partidário a favor do governo. Ela precisa ser pautada pelos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, não pode ser instrumentalizada para realizar propaganda governista.

O que em primeiro lugar pode definir a comunicação estatal é sua subserviência ao governo, pois pertence ao Estado e é isso que a difere da Pública. A natureza jurídica, a forma de se sustentar, a gestão subordinada a um dos três poderes da República e ter sua pauta ou programação dependente e permeável à vontade da autoridade externa, que não integra o corpo funcional da instituição, refletindo pontos de vista e angulações na administração direta, definem o comportamento da comunicação estatal. De alguma forma ela está ligada a um dos três poderes: Executivo, Legislativo ou Judiciário se manifestando de uma forma diferente da Comunicação Pública voltada aos interesses públicos.

Além da negação da dimensão estatal, ou de parte substancial dela, é preciso desarticular o *Público* do *privado*. Só é público aquilo que não se pode estar sob o controle da esfera privada, que não é governada por ela e que não é propriedade privada. O *Público* é a

¹ O diálogo, a troca, extrapola a visão de transmissão limitadora entre um emissor e receptor. Esse deve ser o significado da comunicação em seu sentido mais pleno, se realizando na perspectiva interativa dialógica, oferecendo aos interlocutores a possibilidade de participar ativamente do processo. Já não é mais possível reforçar a ênfase na emissão como um tipo de produto a ser entregue, transformando os sujeitos em objetos da comunicação. O requisito de que uma mensagem seja emitida e compreendida passivamente dentro do modelo emissão e recepção não é suficiente. “A informação é apropriada em geral por interação social, e depende de fatores como conhecimento de sua existência, disponibilidade, oportunidade, acesso, do ambiente em que se viabiliza a interação, de linguagem adequada, exigindo até mesmo uma pedagogia apropriada às circunstâncias”. (DUARTE, 2009, p.63). É por isso que admitimos no trabalho o termo *interlocutoras de comunicação pública* e não emissoras de comunicação pública, ou interlocutoras públicas e não emissoras públicas, pois o valor do conceito interlocução condensa os efeitos objetivos de significado sobre a comunicação pública e afirma a coadunação de seus valores coletivos e colaborativos, entre outros delineados ao longo deste capítulo.

antítese do *privado*, enquanto o *comum* do *particular* e isso deve ser levado em conta na abordagem, delimitação e definição sobre a Comunicação Pública. Negando a ideia de privado e particular, assim como de estatal, um caminho se mostra diante da possibilidade de estabelecer uma identidade para a Comunicação Pública. “Nem tudo o que atrai a atenção do público é um fenômeno próprio da comunicação pública.” (BUCCI, 2015, p.44).

Claro que qualquer atração, ao ser exibida em TV aberta, constitui uma atração pública (já que é acessível a qualquer um do público) e interfere direta ou indiretamente nas dinâmicas da esfera pública. Por outro lado, esse tipo de atração integra um modelo de propagação televisiva que não é público, mas privado, comercial, baseado na veiculação de publicidade paga e que tem o propósito de extrair público. (BUCCI, 2015, p.45)

Apesar de muitos conteúdos de jornalismo ou outro formato, veiculados na TV comercial ou no rádio comercial, na internet ou em sites de empresas privadas, apresentarem uma face momentânea de interesse geral e público, eles não constituem comunicação pública. Elas dão o tom da comunicação *privada*. A comunicação social de uma forma ou de outra resvala no ambiente público “Toda forma de comunicação social tem, normalmente, uma face mais pública em relação a outra privada.” (BUCCI, 2015, p.50), porém o fato dela ir ao encontro do público não é o suficiente para definirmos como comunicação pública.

O modelo comercial privilegia a venda da audiência, vendas de fatias de tempo de seu público para os anunciantes. Se a publicidade passa a ser a forma principal de financiamento dos meios de comunicação, estes passam a prestar conta ao anunciante e ao consumo incentivado pelas campanhas que veicula, se voltando aos interesses do mercado, perdendo a independência necessária para exercer um olhar crítico em relação ao próprio consumo e as crenças do mercado. O público, assim, é visto como potencial consumidor, reduzido a esta característica do capital, assumindo um caráter homogêneo, nivelamento superficial, estereotipado e longe das demandas plurais e diversas que a sociedade organizada precisa para o enfrentamento das desigualdades e injustiças.

A Comunicação Pública, estatal e comercial podem coexistir nas democracias mais estáveis, não são rivais, mas pertencem a lógicas distintas e são, ou deveriam ser, reciprocamente complementares. As redes públicas se posicionam sendo avaliadas pela relevância, alcance, penetração, inclusão e diversidade dos serviços prestados a sociedade, cabendo então a elas também exercer o papel educador que a comunicação privada ou estatal não tem como objetivo principal. “A TV pública tem foco na educação, na formação, na cultura, no jornalismo crítico e na interlocução horizontal entre as várias vozes da sociedade, embora deva ser atraente, envolvente e até recreativa.” (BUCCI, 2015, p. 82-83).

Se quisermos resumir tudo isso, poderíamos concluir dizendo que a comunicação pública, a serviço do interesse público, deveria ser, numa palavra, *desinteressada* (desvinculada de qualquer interesse privado). (BUCCI, 2015, p.52)

O interesse público se distingue na esfera pública e na iniciativa privada. O estado, público e o mercado não são nivelados e não cumprem as mesmas funções na sociedade. A Comunicação Pública como estratégia ou ação direcionada ao interesse público “tem como objetivos promover a cidadania, mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos” (BUCCI, 2015, p.57).

Mesmo que um tipo de comunicação estabelecida por empresas voltadas ao mercado estabeleça um impacto na opinião pública e, de alguma forma, tenha certo efeito no interesse público, não se pode afirmar que tais mensagens, como em campanhas de promoção solidária ou outros fins, sejam projetos de comunicação pública, pois mesmo tendo uma finalidade ou dimensão pública, elas não são inteiramente públicas. Suas formas de financiamento e processos decisórios não são públicos. Então afirmar, por exemplo, que comunicação pública pode ser paga por recursos privados e deliberada por esses meios incorre uma contradição imposta pelos próprios fins da característica que delimita o sentido de *Público*.

Se as formas privadas de deliberação e financiamento não contemplam a Comunicação Pública, então essas decisões também devem ser de cunho público. Mesmo que possa existir nos meios de comunicação que se pretendem públicos hoje no Brasil um flerte com interesses privados, o que se define aqui é um corpo teórico capaz de apontar uma estrutura apropriada que fundamente as bases para refletir e estabelecer uma Comunicação Pública eficaz e efetiva, independente das interferências completas do Estado ou das amarras do mercado e da iniciativa privada. “(...) a comunicação financiada com recursos públicos deve se orientar por processos decisórios públicos na direção de uma finalidade pública.” (BUCCI, 2015, p.67).

Tomando o princípio da impessoalidade de forma expressa como exemplo, o *Público* é aquilo que não pode ter sentido pessoal, nem de forma econômica, nem política. Para que a Comunicação Pública possa atuar com toda sua potencialidade é preciso que prevaleça a finalidade pública sobre o interesse particular, seja de uma pessoa ou grupo. Para isso, a transparência terá que ser encarada como um princípio básico no tratamento dos assuntos que demandam a coletividade. A Constituição Federal de 1988 pode ajudar neste momento. De acordo com a lei democrática, os interesses pessoais de governantes ou servidores públicos não podem de forma alguma sobrepor os interesses públicos de acordo com o artigo 37 § 1º:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços, e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não

podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Para continuar reafirmando uma proposta coadunada as condições de definição da Comunicação Pública, também será preciso discorrer sobre os requisitos legais do direito fundamental a informação e liberdade subordinados aos marcos regulatórios públicos baseados em leis que asseguram o dever de informar o cidadão e cidadão e a garantia fundamental de serem informados. Há o dever expresso em lei de tornar públicas informações de interesse público e cabe a este, assegurado pela gestão do Estado e participação dos cidadãos e cidadãs, ser posto em prática. São assuntos do interesse de todos e todas, já que se trata de um direito fundamental como expresso no artigo 5º § 33 da Constituição:

Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Além das determinações expressas na Constituição Federal de 1988, foi promulgada em 2011, a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011) que fortalece o direito à informação e contribui na ordem e conduta da gestão pública sobre o assunto. Desta forma, a Comunicação Pública deve estar subordinada as determinações legais que prevê garantias à sociedade sobre a criação e veiculação de informações de interesse público e a princípio cabe ao Estado junto à sociedade civil dar os primeiros passos para a criação de ferramentas que estabeleçam uma comunicação pública efetiva no país, salientando que mesmo que caiba ao Estado, como uma força política voltada ao interesse público, impulsionar a criação de um sistema de Comunicação Pública no país, ele não deve criar mecanismos de manutenção pessoais ou político-partidários, nem tornar o sistema de Comunicação Pública dependente de seu controle.

Uma interlocutora pública existe porque os direitos à informação, ao conteúdo jornalístico e cultural existem. Nesse sentido, a autonomia e a independência não podem ser encaradas como isolamento, mas sim como uma forma afirmativa de critérios de decisão e procedimentos que distanciem criticamente a Comunicação Pública em relação ao controle do poder governamental e do mercado. Sua prestação de conta não deve ser feita ao governo ou ao capital, mas ao público e a sociedade. A regulação democrática fortalece a liberdade e aparta a possibilidade de censura. “A independência também é salvaguardada por meio do estabelecimento de sistemas apropriados de prestação pública de contas aos espectadores, incluindo sistemas de insumos públicos diretos e requerimentos gerais de transparência que auxiliam no trabalho de viabilizar o papel da fiscalização pública.” (MENDELL, 2011. p.15).

É preciso levar em conta também no momento de criação da empresa as características de sua natureza jurídica. O órgão não pode ser de propriedade particular, nem de controle total ou em maioria do Estado. Fundações, Oscips e Ongs podem suprir a natureza jurídica de interlocutoras públicas, mas a instituição não pode ser comercial, ou ter o lucro como finalidade, nem sofrer interferência governamental. É fundamental que ela tenha mecanismos de verificação e fiscalização de sua administração pelo poder público e pelos cidadãos. Órgãos de controle podem fiscalizar rotineiramente, como o Ministério Público. Já os cidadãos, podem viabilizar a fiscalização por auditorias independentes que prestem contas ao público ou por conselhos fiscais que contem com representantes da sociedade.

Quanto ao financiamento, este deve ser de caráter público, podendo vir de fundos públicos ou privados (a exemplo de doações, sem interesse exclusivista), porém desvinculados de qualquer interesse governamental ou comercial. Há alguns exemplos que podem ser adotados como o de taxas cobradas de cada domicílio com TV por força de lei; pode vir de donativos ou de outras contribuições voluntárias; também pode vir em parte ou completamente do erário, a partir da condição desse financiamento não exercer uma pressão sobre a gestão editorial da instituição e fora das arbitrariedades dos gestores estatais. Para ser público o financiamento precisa ter caráter público sem pressões do estado ou do mercado.

Uma taxa de licença de uso, teoricamente, pode ser mais estável e difícil de sofrer interferência governamental. É preciso entender que “Ao mesmo tempo, as taxas de licença de uso podem ser difíceis e/ou caras de recolher nos locais onde elas ainda não estejam implementadas e podem ser de difícil introdução por ter uma baixa probabilidade de tornarem-se populares” (MENDELL, 2011, p.18-19). Os órgãos públicos determinam o preço dessa taxa e, se relevante, uma distribuição proporcional. A alta visibilidade de cobrança pode levar a uma competição por níveis de audiência, como uma forma de justificar o investimento da população, quando na verdade o foco deve ser voltado para a qualidade e a diversidade. Se o governo subvenciona, essa pressão diminui, mas cresce outra ameaça, a influência político-partidária.

Apesar de não existir uma unanimidade no debate sobre as formas de financiamento de uma interlocutora pública, uma coisa é certa, o financiamento precisa ser livre do controle arbitrário do governo e das características do mercado. É preciso que existam garantias constitucionais ligadas à liberdade de expressão que regulamentem e obriguem o provimento de recursos suficientes para a realização das funções. As obrigações impostas à interlocutora de Comunicação Pública têm um alto custo. Além disso, o marco regulatório deve contemplar a garantia de que o financiamento seja livre do controle do governo e da iniciativa privada, ou

seja, mercadológica. Os formatos de financiamento não podem ser usados para exercer qualquer influência sobre a independência editorial e autonomia institucional.

Algumas empresas de comunicação pública operam com base em modelo misto de financiamento, sendo viabilizado capital público e privado, no entanto essa escolha pode resultar em uma contradição estrutural dos objetivos e formulações da Comunicação Pública; conspira contra sua vocação natural, já que permitindo financiamento privado, isso pode fazer com que ela seja vista como competidora das emissoras privadas, principalmente em relação às receitas de publicidade. Essa prática exige que ela preste conta da sua eficiência de veículo anunciante para agentes do mercado e a Comunicação Pública não deve ter esse comportamento. Sem contar o estímulo a uma concorrência predatória que aproximaria as empresas públicas das privadas e dificultaria uma definição específica para a Comunicação Pública, pois essa relação permissiva embaraçaria a delimitação ideal que afirma seu posicionamento na sociedade.

É o que considera Mendell (2011, p.18) ao afirmar que “O nível de financiamento deve ser definido após consultas, junto a interlocutora pública, e deve levar em consideração as tendências nos custos das suas atividades.”. Os grupos de Comunicação Pública necessitam de alocação de recursos em longo prazo e plurianuais para contar com grau de confiabilidade na aplicação de seu financiamento, que é imprescindível para o planejamento das atividades, manutenção da força de trabalho estável e possível abertura as adaptações tecnológicas.

De uma maneira geral a gestão de uma interlocutora de Comunicação Pública, seja ela administrativa, financeira, e editorial também deve seguir o princípio da independência. Sua característica autônoma é incompatível com a vontade política dos governos ou qualquer autoridade sedenta por audiência ou apetite voraz do mercado. Seus dirigentes prestam contas apenas a um conselho interno. Esse órgão conselheiro deve ser independente, integrado por pessoas que, além de representar a sociedade de maneira diversa e plural, tenham notoriedade em suas áreas. Algumas das nomeações desses integrantes podem vir de algum ou alguns órgãos do Estado, porém os conselheiros devem cumprir um mandato autônomo expreso, protegido por marcos legais bem definidos. Outras formas de nomeação, decidida por mecanismos destinados a sociedade civil também devem ser levadas em conta. Sejam eleições, fóruns ou consultas públicas com associações de bairros, conselhos comunitários, movimentos sociais e outras organizações civis, sejam convocações públicas para pensar formas de tomar coletivamente essa decisão e realizar escolhas.

É preciso reconhecer que em um primeiro momento essa articulação social não é fácil, mas a reflexão aqui presente trata de uma Comunicação Pública que seja efetiva a partir de

um comprometimento dos diversos segmentos da sociedade, inclusive os populares. A Comunicação Pública também sofre com o reflexo das desigualdades, ela também sofre com as condições básicas frustradas do país. Ela tão pouco será a cura para todo mal que grita das mazelas, mas pode colaborar para uma prática inclusiva, democrática, justa, diversa, igualitária, ajudando a despertar as consciências para melhores condições de vida. Pensar sobre uma sociedade em que a educação e outras garantias sociais vão bem, permite vislumbrar uma articulação e participação mais ampla favorável a Comunicação Pública efetiva no país.

Os órgãos de supervisão ou órgãos diretores precisam representar os interesses da coletividade social, pluralistas, definindo regras que lidem com conflitos de interesse e que proíba que os membros recebam instruções ou mandatos extraoficiais. O governo ou parlamento podem fazer parte da supervisão, mas não só eles, órgãos independentes também devem participar da gestão. Essa supervisão geral composta pelos conselhos cuida de maneira geral da interlocutora, enquanto as gerencias são responsáveis por seus processos decisório regulados por uma lei mais inclusiva e democrática.

Definido o conselho, este deve ser responsável pela escolha do executivo-chefe, que com autonomia tem como objetivo contratar os dirigentes que devem responder ao executivo-chefe de uma forma que seja evitada as indicações político-partidárias ou governamentais de diretores na ocupação de cargos na alta administração pública. Essa fórmula deve permitir uma organização básica de funcionamento, mas ainda há muito a ser pensado e posto para que a estrutura administrativa seja capaz de permitir o funcionamento pleno da interlocutora de Comunicação Pública a partir de todo seu princípio e potencial. É delineado um início, mas as possibilidades estão abertas para contribuição.

Na prática, a independência editorial é frequentemente promovida pela garantia de uma clara separação entre o órgão diretor, com responsabilidade geral pela organização, e os gerentes e editores, que são responsáveis pelo trabalho diário e pela tomada de decisões editoriais. O órgão diretor pode estabelecer direcionamentos e políticas de trabalho, mas não deve – exceto, talvez, em situações muito extremas – interferir em uma decisão específica da programação. (MENDELL, 2011, p.16)

A legitimação e o reconhecimento dessa afirmação pretende apontar perspectivas concretas, mas buscando entender que para isso é preciso buscar panoramas ideais, criativos, colaborativos e teóricos que possibilitem tal funcionamento. A responsabilidade direta sobre a programação, podendo ser ligada às notícias ou outros programas, precisam ser equilibradas, parciais aos interesses públicos e às demandas da diversidade e especificidades dos indivíduos da sociedade.

A independência é o fio condutor de toda estrutura que está interligada e alinhada à efetividade. Quando chega na programação, a autonomia se manifesta de forma perceptível a todos e todas que acompanham a interlocutora de comunicação pública. A escolha das atrações não deve depender de aprovação ou anuência do governo ou do mercado. “A grade há de ser pautada por valores, metas e princípios que priorizem a diversidade de vozes, a experimentação de linguagem, a informação crítica e independente e a formação de cidadãos autônomos.” (BUCCI, 2015, p.79). É preciso falar de uma programação “(...) que seja ética, pluralista, inovadora e de alta qualidade; uma programação que tenha tanto um apelo amplo quanto um direcionamento às audiências especializadas; o acesso a diferentes crenças filosóficas e religiosas; e uma programação que contribua à valorização da diversidade da herança nacional (...)” (MENDELL, 2011, p.8).

Uma atenção recai sobre a independência e evidencia a sua importância em toda a estrutura que sustenta a Comunicação Pública. Para protegê-la de possíveis agentes externos que desejam interferir no seu valor, é preciso que mecanismos de salvaguarda sejam criados “(...) por meio do estabelecimento de sistemas apropriados de prestação pública de contas aos espectadores, incluindo sistema de insumos públicos diretos e requerimentos gerais de transparência que auxiliam no trabalho de viabilizar o papel da fiscalização pública.” (MENDELL, 2011, p.15).

Da sua criação a escolha dos dirigentes e profissionais de atuação; dos processos de alocação de financiamento públicos a escolha da programação, a independência é a escolha central e fundamental para manutenção de uma interlocutora pública que precisa prestar conta à sociedade de suas atividades. O órgão diretor que supervisiona o trabalho reporta sobre ele a administração da organização e a toda sociedade de forma acessível e eficiente.

A transparência seja nas decisões ou na gestão de recursos públicos não implica “(...) apenas publicar o balanço anual da entidade, mas traduzi-lo de forma a que o público possa entender como o orçamento é aplicado na administração cotidiana.” (BUCCI, 2015, p.80). A comunicação é processual, dinâmica, contínua e se viabiliza quando a interação em suas diferentes formas se torna acessível e compreensível como conhecimento. A qualidade e potencialidade da interlocutora de Comunicação Pública acontecem através da realização de sua missão de modo transparente, tanto da sua gestão quanto da sua programação.

A prestação de conta diretamente ao público incluindo a publicação de informações sobre a atividade e o desenvolvimento de procedimentos, permite que leitores, espectadores e ouvintes comentem sobre seu funcionamento e sua missão, se comprometendo com uma

interlocução, se distanciando da passividade e se aproximando de uma construção conjunta para fortalecimento da Comunicação Pública.

É preciso ressaltar que o público não é passivo e sua participação cria formas de estabelecer um diálogo para melhorar o funcionamento da interlocutora de Comunicação Pública para o atendimento das demandas sociais. O conceito de diálogo usado aqui é aquele cunhado por Jorge Duarte, que diz: “Diálogo aqui tem o significado de um processo de interação em que os envolvidos assumem-se em igual nível de importância, direito e oportunidade de falar e ser ouvidos, buscando compreender e se compreender.” (DUARTE, 2009, p.61).

É estabelecendo esta corrente de diálogo entre o sistema de comunicação pública e o público que se destaca a centralidade dada ao cidadão e a cidadã no processo de viabilização dessa comunicação. E esse foco não se dá apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, “(...)”, mas também do diálogo, do respeito as suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e responsável.” (DUARTE, 2009, p.61). Trata-se de um bem e um direito de natureza coletiva, então a Comunicação Pública está associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas, assumindo um espírito que privilegie o interesse coletivo em detrimento dos desejos pessoais e corporativos “(...)” prioritariamente para o atendimento dos interesses do conjunto da sociedade e de uma forma consciente, responsável e estratégica.” (DUARTE, 2009, p.61). Estratégia é entendida a partir daquela que, com um diagnóstico, define e utiliza recursos adequados para atingir um objetivo determinado.

A prestação de conta, como mais um elemento importante dentro da estrutura da Comunicação Pública, não pode ser unidirecional, pelo contrário, alinhada ao pensamento dialógico e interativo, precisa estar atenta e se esforçar para compreender as demandas sociais que vão auxiliar no processo que desenvolve e fortalece o alicerce de uma comunicação inclusiva, democrática e interativa, pronta para dialogar com os cidadãos e cidadãs.

Os instrumentos de informação destacam-se pelo foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre um tema. São exemplos típicos relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, Internet, *banners*, quadros murais, publicidade, pôsteres, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos.

Os instrumentos de diálogo caracterizam-se por estabelecer instâncias de interação no âmbito da cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamento na busca de soluções. (DUARTE, 2009, p.65)

É importante salientar que essas bases de informação não se limitam a prestação de conta, mas elas podem também apontar um caminho importante para fortalecer as bases da

interlocutora de Comunicação Pública com toda a sociedade, mostrando sua relevância a esta e estimulando a civilidade, “(...) atitude individual de preocupação com o bem público, transmite a ideia de espírito público que se perdeu na sociedade de mercado.” (OLIVEIRA, 2004, p.189), pois “Para tratar de comunicação pública é preciso tratar de cidadania, acolhendo-se a noção sobre a atuação da sociedade no espaço público.” (OLIVEIRA, 2004, p.189).

Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania e interesse na mudança em torno de um bem comum, os sujeitos se tornam parte do processo, participantes nas decisões e comprometidos com o resultado. A Comunicação Pública precisa dialogar com os fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, redes de diferentes tipos, conselhos gestores, reuniões, mesas de negociações, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas, entre outras manifestações públicas centradas no diálogo. De acordo DUARTE (2009), a estratégia de comunicação para atingir o efeito e o público pretendido pode ser classificada a partir de três modelos básicos de instrumentos de comunicação institucionalizados: massivos, segmentados e diretos.

A comunicação de massa é baseada na disseminação de informação ao máximo de pessoas possíveis, apesar de geralmente oferecer uma interpretação superficial da sociedade, ela ainda é uma força de construção narrativa e representações, principalmente na possibilidade de agendas e debates públicos, no entanto é preciso que este formato esteja aberto ao diálogo para um acesso ativo da população. A fragmentação dos públicos e das fontes de informação mostra a mídia tradicional que ela não é, hoje, a única capaz de exercer força no debate público.

Já na segmentação, a comunicação será orientada a grupos de interesse específico, essa estratégia pode indicar uma forma de distribuição e acesso que gere retorno, participação e diálogo.

É uma estratégia eficiente de estar mais próximo dos interesses e das características de interlocutores específicos que já teve como símbolo as publicações especializadas tipo *newsletters*, mas está cada vez mais fortalecida pela interação viabilizada da conectividade e das tecnologias de informática e pela formação de redes de diferentes tipos. (DUARTE, 2009, p. 66)

Por último a comunicação direta, diz respeito ao contato personalizado pessoal, face a face, incluindo atendimento pelos meios possíveis e disponíveis “(...) Internet, debates, relações com o público interno, audiências públicas, reuniões, apresentações, grupos de

trabalho, fóruns e similares.” (DUARTE, 2009, p. 66). A ideia é permitir facilidade de interação, troca de informações e maior capacidade de compreensão da interlocutora de Comunicação Pública e estabelecer um laço de confiança por meio do estímulo ao diálogo, inclusão e transparência em todas as decisões e atos da empresa.

Essas três estratégias podem ajudar na organização de uma estrutura diária de funcionamento das interlocutoras de Comunicação Pública. Elas podem oferecer uma ideia geral de aplicação cotidiana de ferramentas que ajudam na operacionalização da Comunicação Pública. A falta de instrumentos ou de informação não são as grandes barreiras da comunicação, mas ainda há dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde pode encontrá-la, acessá-la, como utilizá-la. “O problema é que as pessoas que mais precisam de informação em geral são as pessoas que têm menor acesso aos mecanismos de transmissão ou orientação (...)” (DUARTE, 2009, p. 67). E é preciso que a comunicação esteja ciente para criar ações que rompam com essa letargia e entorpecimento.

É preciso conhecer os pontos de contato entre organizações e a sociedade, para desenvolver os instrumentos possíveis, seu potencial e saber articulá-los no planejamento e nas ações, orientar, distribuir, supervisionar e cobrar tarefas em torno do plano definido. Nessa equação as políticas públicas são importantes para formalizar programas, ações e discursos institucionais, já que a ausência de padrões institucionalizados pode ser cômoda para dirigentes que se adaptam segundo critérios pessoais do momento, o que costuma ser pouco eficiente para a organização e para os públicos. A operacionalização da Comunicação Pública demanda opção política pela cidadania e pelo interesse público. Além disso, o profissional viabiliza padrões de acesso à informação, junto com oportunidades de diálogo e participação.

Essas iniciativas precisam ser concatenadas para superar dificuldades orçamentárias, politicagens, pouca participação da sociedade na gestão e foco na divulgação das instituições a que estão ligados, para assim penetrar junto ao público e potencializar sua capacidade. Mesmo sabendo que tudo isso precisa ser superado, estas são algumas das dificuldades que veículos de comunicação que pretendem ser Públicos ainda sofrem. É reconhecendo essas tensões que a discussão avança para mais algumas considerações sobre como as interlocutoras de Comunicação Pública devem se comportar para uma efetivação na sociedade.

Com a disponibilidade geográfica, o alcance do sinal do sistema de comunicação precisa ser potente o suficiente para atingir a extensão do país. A atenção à identidade e à cultura nacional; independência dos interesses governamentais quanto comerciais, criticidade, parcialidade pública e variedade dos programas; financiamento, gestão, editorial

independentes, com taxa de investimento paga pelos usuários, organização gestora pública e diversa com editorial definido para as demandas mais profundas da sociedade são características gerais que dão um tom à Comunicação Pública.

Assim, buscando também referência em um caminho etimológico e semântico e entre afirmações e negações, negando um caráter privado (comercial-mercadorológico) e estatal (governamental ou político-partidário) para afirmar um conceito próprio, a Comunicação Pública seria essa que impõe transparência nos assuntos de interesse *comum*, no dever de tornar de *todos e todas* as informações sem vinculação privada ou independente do controle *estatal* ou *governamental* com ampla e diversa *participação social*. Mesmo que de alguma forma essa reflexão colabore com os primeiros passos para o *ethos* da Comunicação Pública, é preciso ir além de sentenças generalistas ou fáceis, já que a Comunicação Pública acontece no amálgama social, no qual estão presentes indicadores econômicos, jurídicos, morais, culturais e políticos. A seguir seguiremos com algumas considerações sobre o papel do Estado na Comunicação Pública.

1.1 A Comunicação Pública na perspectiva estatal

Certas vezes, a Comunicação Pública pode ser associada diretamente ao Estado como se o Estado fosse unicamente capaz de criar e gerir instrumentos de comunicação pública. O Estado pode exercer um papel no processo de elaboração, mas o restante do procedimento de edificação, solidificação e pleno funcionamento devem ser desvinculados do poder Estatal. A Comunicação Pública deve ser gerida e financiada sem interferências do interesse exclusivo do Estado. As redes de Comunicação Pública devem ser regidas por normas públicas e administradas segundo critérios públicos.

Tanto nas experiências europeias, quanto nas americanas (incluindo os continentes do norte, central e sul), uma abordagem mantém-se firme na definição de mídia pública: ela seria aquela feita para o público, devendo para isso, constituir uma independência, protegendo-se tanto das influências do mercado, quanto do controle do Estado. A subordinação a qualquer um desses polos tiraria a dimensão universal de reflexão do público em favor dos interesses particulares seja de um ou mais capitais, seja de um ou outro partido. A influência dos primeiros impediria qualquer noção de diversidade e de reflexão ao infectar o meio público com a lógica homogeneizante e superficial da comunicação comercial. Já o controle dos segundos destruiria a independência editorial necessária à transmissão de conteúdos equilibrados que visem apresentar aos cidadãos aspectos relevantes de uma questão para uma tomada de posição autônoma a seu respeito. (VALENTE, 2009, p.35)

A princípio essa distância será uma condição para que os meios públicos consigam operar e produzir conteúdos críticos e com parcialidade pública, aos interesses públicos, com

todo foco e missão que a Comunicação Pública carrega. Será o melhor lugar para o debate plural de ideias sobre diversos temas. Essa dimensão tem como missão garantir a opinião pública como síntese de argumentos com a possibilidade de gerar uma posição identificada com o interesse público e não no conflito de interesse particular.

Nesse sentido, a participação do Estado deve ser pequena ou inexistir. Por exemplo, representantes do governo até poderiam integrar cargos em órgãos de Comunicação Pública, desde que em condição minoritária e ciente das regulamentações que estruturam a Comunicação Pública no país, podendo sofrer consequências previstas em lei, caso utilize a interlocutora como meio de autobenefício. As fontes de financiamento devem impedir que governantes interfiram na condução do veículo de comunicação por meio da prerrogativa de aprovação de seus orçamentos, como em alguns casos de interlocutoras de Comunicação Pública no mundo. A BBC de Londres é uma delas.

Vale a pena também salientar que tratamos o Estado aqui como o governo gestor transitório do Poder Executivo e sua ramificação como empresas públicas, ministérios, institutos, agências reguladoras, área militar e administração pública ligada a gestores do aparelho estatal que “inclui todos os órgãos ligados ao Legislativo, Executivo, Judiciário em níveis federal, estaduais e municipais.” (DUARTE, 2009, p.59). Esse seria o Estado que pode atrapalhar a Comunicação Pública dentro da perspectiva apresentada neste trabalho, ou seja, grupos, ou pessoas, que podem esconder interesses personalistas ou de equipe políticas partidárias se valendo da estrutura pública.

Mas cabe aqui um questionamento: Se é público, como ainda pode existir alguma brecha legislativa que acaba permitindo esse tipo de comportamento corrosivo na estrutura pública? Para responder essa pergunta seria preciso recorrer ao marco regulatório e também aos parâmetros teóricos que definiram e lançaram determinado órgão de Comunicação Pública para identificar alguma irregularidade por parte do Estado e se a empresa de Comunicação Pública cumpre com sua missão de forma ampla e efetiva independente do Estado.

No entanto, se ao longo deste texto são apresentados alguns pontos que discorrem sobre a nocividade dos atos inapropriados do Estado em relação à Comunicação Pública, apontando assim disfunções causadas aos veículos de comunicação aqui debatidos, é razoável também admitir seu contrário, ou seja, suas funções e até estabelecer uma função que liga o Estado à comunicação com certo intuito público, mas que não se trata de Comunicação Pública no sentido defendido ao longo deste trabalho, no qual ela é definida por uma série de

características, tendo a independência, tanto do Estado quanto do mercado, como uma perspectiva irrevogável.

Para iniciar essa discussão é possível trazer a reflexão realizada por DUARTE (2009). “Considera-se aqui Comunicação Governamental como aquela que trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Poder Executivo e a sociedade, enquanto Comunicação Política trata do discurso e da ação na conquista da opinião pública.” (DUARTE, 2009, p.59). Com isso, podemos pensar na função de alguns veículos de comunicação criados com o intuito de levar a população assuntos debatidos no núcleo governamental, legislativo ou judiciário. A TV Senado e a TV Câmara são exemplos brasileiros.

De alguma forma esses veículos percorrem um direcionamento público, já que as notícias do âmbito governamental são de interesse público e é uma função desses veículos de comunicação informar e formar as pessoas para os assuntos debatidos no senado e na câmara dos deputados, no entanto a tomada de decisões, financiamento, programação, gestão e marco regulatório de criação precisam ser levados em conta na equação que determina uma interlocutora de Comunicação Pública. Ou seja, a forma de sua estruturação.

Analisando a comunicação governamental podemos dizer que se trata de uma forma de comunicação estatal. Não traremos aprofundadas distinções ou pensamentos classificatórios, mas de maneira geral pode-se dizer que toda Comunicação governamental é Estatal, na medida em que ela pertence ao Estado e toda Comunicação Estatal é governamental, na medida em que o governo utiliza o Estado para definir suas ações. Dessa forma será encarada a comunicação estatal neste trabalho.

Já existiu no Brasil um canal específico para divulgar os assuntos dos atos governamentais dos grupos políticos gestores do país. Controlado pelo Governo Federal, a TV Nacional do Brasil, ou NBR, fundada em 1998 por Fernando Henrique Cardoso, tinha a missão de oferecer ao telespectador informações sobre as políticas, as ações e o dia a dia do poder executivo. Em 2019 a NBR foi extinta e parte de sua proposta programática foi unida a TV Brasil.

Essa ação suscita algumas reflexões. Por que encerrar as atividades de uma TV que tem como missão levar até as pessoas assuntos restritos do governo e unir parte da sua proposta a TV Brasil, canal que se pretende *Público*, criado, ao menos teoricamente, com uma proposta de servir ao público, mesmo com forte controle estatal? Essa iniciativa pouco propositiva do ponto de vista *Público* gera uma postura embaraçosa, contraditória e

contraproducente, dentro da já contraditória estrutura da EBC, conseqüentemente, da TV Brasil.

Essa decisão aponta um descuido e falta de compromisso público do Governo Federal vigente em relação à Comunicação Pública. Uma visão contestada e combatida na perspectiva deste trabalho que critica as relações sinuosas que atrapalham a verdadeira missão e efetivação de uma Comunicação Pública. Uma disfunção do ponto de vista apresentado aqui. Os interesses pessoais dos governantes não podem ser postos, jamais, acima do interesse público.

Para alguns autores como Pierre Zémor, o Estado é o ator central da Comunicação Pública, no entanto é preciso acrescentar que a imagem de uma instituição de Comunicação Pública não pode ter como associação uma personalidade ou equipe política. Além disso, “A prática do Estado de Direito requer uma separação entre a comunicação relacionada a conquista do poder e a comunicação relativa ao exercício do poder.” (KOÇOUSKI, 2012, p.76). A conquista do poder demonstra a dimensão de empoderamento e colaboração corresponsável social que a Comunicação Pública deve ter; já uma comunicação relativa ao exercício do poder pode ser entendida como aquela que integra o grupo da comunicação governamental. Esta de alguma forma coaduna com o pensamento de Jaramillo López, para quem a comunicação Estatal “tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. É a dimensão que tende a predominar no imaginário coletivo quando se fala de comunicação pública.” (KOÇOUSKI, 2012, p.79).

A Comunicação Pública em comparação com a comunicação Estatal não é semelhante, nem exerce o mesmo papel na sociedade. Sim, a comunicação governamental também tem um fim público, como as redes privadas, mas os fins e os meios que justificam sua estrutura não são os mesmos das interlocutoras de Comunicação Pública, que para ser reconhecida como tal apresenta características bem definidas e destoantes daquelas que se identificam com o mecanismo estatal governamental, privado ou mercadológico. A classificação da Comunicação Pública passa pela negação às características do Estado e do mercado, ao mesmo tempo em que apresenta características próprias que só a Comunicação Pública pode carregar.

É importante salientar que este trabalho não se opõe a comunicação Estatal ou governamental em si, de alguma forma elas podem apresentar funções importantes dentro da sociedade, porém não é admissível que sob o pretexto privado e de interesse de grupos político-partidários tal comunicação seja defendida ou confundida com Comunicação Pública, porque diante das características já firmadas aqui é possível perceber que seu comportamento

não corresponde com o conjunto de características elencadas para definição de uma Comunicação Pública, ela pode agir de acordo com certo interesse público, mas não como uma rede de Comunicação Pública. Sem falar os riscos de possíveis distorções e corrupções conceituais, administrativas, programáticas, de financiamento e outras ordens.

A sociedade precisa assumir a responsabilidade da Comunicação Pública, todos e todas devem ser envolvidos e envolvidas nas atribuições para desempenhar um papel e se enxergarem representados e representadas nas interlocutoras de Comunicação Pública, principalmente se a rede estiver em uma democracia de direitos. O reconhecimento da dimensão plural através das identidades e particularidades é um ponto fundamental nesse processo. Os marcos regulatórios afirmadores devem ser respeitados nesse sentido de garantir o funcionamento efetivo dos veículos públicos.

Mas o maior desafio do debate nacional sobre comunicação pública está justamente em compreender e disciplinar precisamente a ação dos governantes nas máquinas públicas de propaganda e de comunicação. Sendo assim, ainda que a participação de outros agentes sociais enriqueça e oxigene a comunicação pública – entre outros motivos, porque essa participação cria as vias de mão dupla tão necessárias a processos comunicativos mais saudáveis, mais criativos e mais horizontais -, o problema maior está nas responsabilidades dos agentes públicos. (BUCCI, 2015, p.60)

Torna-se distante o pensamento de que o poder emana do povo e é exercido em seu nome quando os cidadãos estão distantes das informações necessárias para melhor delegar e fiscalizar o poder exercido pelos governantes, os gestores públicos.

(...) informar significa dotar o cidadão da informação que ele tem o direito de deter. Portanto, informar significa submeter os recursos públicos ao direito à informação do cidadão, o que é o oposto de submeter à formação da opinião e da vontade do cidadão às necessidades estratégicas das autoridades de turno. Logo, informar, nessa perspectiva, não significa infundir no público aquilo que o governo gostaria que as pessoas pensassem (isso, aliás, é uma boa definição do oposto do dever de informar). (BUCCI, 2015, p.67-68)

A Comunicação Pública no Brasil anda a passos lentos, ela muitas vezes acaba sendo conduzida por fatores partidários, fins privados em que “(...) a finalidade da chamada comunicação pública não é outra que não a de fixar, para o governo, uma imagem positiva na opinião pública, por meio de um investimento público que gerará dividendos privados nas eleições seguintes.” (BUCCI, 2015, p.66-67). Mas como isso pode ter acontecido?

A resposta para esse questionamento vem do pretexto jurídico, ou seja, forjado em marco regulatório de determinados veículos de comunicação que atendem requisitos formais para “campanha de utilidade pública”, “comunicação de interesse público”, peças de “comunicação institucional”, utilizando pretextos aparentemente e oficialmente desinteressados para propaganda política.

Além disso, mais a frente o trabalho também abordará a forma como se configura o núcleo gestor da EBC e, conseqüentemente, do objeto de análise, a TV Brasil, evidenciando a interferência do governo nesse processo, atrapalhando a operação de uma rede de Comunicação Pública por meio do interesse estatal governamental. Isso não pode acontecer, a Comunicação Pública de um país perde quando está nas mãos do governismo ou político-partidarismo. Ela na verdade deve pertencer ao público, é regida por normas Públicas e administradas por critérios públicos. E se os critérios marcados em lei determinem o maior controle do Estado, essas leis precisam ser revistas.

Vários pontos sobre a diferença entre os veículos públicos e estatais já foram discutidos, mas é importante lembrar que o que define a estatal “(...) não é seu grau de subserviência ao governo, mas o objetivo e simples de ela *pertencer* ao Estado. É aí que ela começa a se diferenciar da pública.” (BUCCI, 2015, p.76).

Ainda seguindo com alguns pontos sobre essa diferenciação é possível perceber que como ela pertence ao Estado tem a natureza jurídica de empresa pública estatal, sendo chamada juridicamente de “administração indireta”, como é o caso, no Brasil, da EBC – Empresa Brasil de Comunicação. A EBC tem como objetivo fazer “televisão pública”, com isso a TV Brasil principal canal de comunicação da empresa vai ao ar, “mas, em sua natureza jurídica, a EBC é uma Estatal.” (BUCCI, 2015, p.76). São estatais também alguns veículos de administração direta como a TV Justiça, a TV Câmara e a TV Senado.

Antes de retornar aos pontos decisivos que identificam a comunicação estatal como tal, seria interessante iniciar uma reflexão aqui sobre o que é a administração direta a indireta e suas implicações jurídicas na Comunicação Pública do Brasil como no caso das estatais e buscar pensar como se comportam os veículos estatais evidenciando uma diferenciação administrativa em relação às empresas de Comunicação Pública segundo os fundamentos teóricos propostos neste trabalho.

A administração direta significa a prestação de serviços públicos ligados diretamente ao Estado e órgãos referentes ao poder federal, estadual e municipal. Fazem parte desse tipo de gestão pública: a presidência da República, os ministérios do Governo Federal e as secretarias dos Estados. Já A administração indireta é descentralizada e está relacionada à criação de entidades administrativas que possuem personalidade jurídica. Nesse modelo de gestão pública, o Estado transmite a realização de determinadas funções para outras pessoas jurídicas que possuem autonomia administrativa e financeira, mas não política.

No caso da EBC temos, segundo a lei 11.652, uma empresa estatal de administração indireta federal, sendo vinculada, desde 10 de junho de 2020, ao Ministério das

Comunicações. Nesse sentido a EBC, que gere uma série de veículos de comunicação - dentre eles a TV Brasil, objeto de estudo deste trabalho - tem uma inclinação direta ao Estado, subordinada a ministério e a mercê de decisões governamentais que podem tirar o equilíbrio necessário para uma sonhada Comunicação Pública brasileira. Por ser diretamente ligada ao poder estatal, a EBC corre risco de sofrer interferências que comprometam uma programação crítica e reflexiva identificada com as necessidades reais da nação.

Da forma que foi criada a EBC sempre correrá o risco de cair em manipulação do Estado para satisfação de grupos políticos no exercício de gestão governamental e não servir de maneira adequada ao público. Sua natureza jurídica torna complexo o processo que pode alavancar a Comunicação Pública no Brasil. O marco regulatório público precisa ser repensado dentro de uma premissa autônoma e independente do Estado, estabelecendo assim diretrizes de uma Comunicação Pública firme. Essa reflexão será retomada na investigação do objeto deste estudo e na conclusão.

Enquanto isso, o debate da retomada de alguns pontos restantes que determinam as características da comunicação estatal seguirá. Para retomar os pontos classificatórios é preciso ter em mente que as características apresentadas abordam a questão de uma maneira geral, são funções que geralmente as empresas de comunicação estatais apresentam, representando assim seus fatores de distinção de uma Comunicação Pública proposta.

Quanto à forma de se sustentar, as estatais, tem uma forma de financiamento dependente do Estado, às vezes, mais raramente, ela pode receber recursos extras de apoios institucionais de fontes privadas. A empresa de cunho estatal é basicamente mantida pelo Estado, característica que difere das empresas de Comunicação Pública que veem em outras formas de financiamento um modelo independente do Estado, mesmo que, em termos de regulatórios, o Estado possa financiar com parte dos recursos voltados a Comunicação Pública, mas sempre de fontes específicas e que não comprometam outros serviços e nem condicione a empresa de comunicação pública a um esquema único de financiamento gerido pelo Estado e sua instância governamental.

Outra questão importante é que, no caso das estatais, a gestão será subordinada a autoridade de um dos três poderes da república. Mesmo que tenha algum grau de autonomia administrativa, não é independente do aparelho do Estado, ou do poder estatal. É importante salientar que os mecanismos de manipulação do Estado podem estabelecer limites decididos no interior do conjunto administrativo do sistema comunicativo. O foco da tomada de decisões vem do Estado, a partir daquilo que ele pode determinar e que se reflete na grade programática do veículo de comunicação.

No entanto, a Comunicação Pública precisa de decisões mais independentes do controle do Estado e parciais aos interesses públicos, coletiva e imperativa, formada em uma gestão participativa e corresponsável. Uma visão unilateral, impositiva, de um grupo governamental ou exclusivamente do Estado afeta a forma de comunicar o público.

Sem independência do Estado, conseqüentemente, a programação sofre as pressões das decisões. Ela sente os limites, mesmo alguns indiretos, das situações discutidas anteriormente. É na programação que os pontos de vista da administração direta se formam. “A pauta da emissora estatal, portanto, é permeável a vontade da autoridade externa (externa, aqui, no sentido de que não integra o corpo funcional da instituição)” (BUCCI, 2015, p.77) e isso é muito problemático quando se pensa em uma definição para a Comunicação Pública. Por isso a distinção entre o Estatal e o Público se faz necessário, pois apesar de suas aplicações em algum momento ganhar respaldo em caráter público, seus meios até esse ponto não são os mesmos.

Deixar um órgão de comunicação nas mãos do conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, não coaduna com a forma da Comunicação Pública debatida aqui até então. Para trazer complexidade a questão da comunicação estatal é preciso ainda dizer que:

Ela não se situa fora da máquina estatal, não desfruta do distanciamento necessário para refletir livremente o debate e a diversidade cultural da sociedade e para olhar o Estado como um objeto que lhe seja exterior. Dada a sua localização institucional, é menos propensa à polifonia da esfera pública (que podemos entender como espaço social em que os cidadãos, por meio de processos organizados de comunicação, debatem os temas de interesse comum e amadurecem as suas posições coletivas). (BUCCI, 2015, p.78)

Por fim, é preciso definir o papel da Comunicação Pública como aquele que não está controlado pelas estratégias do Estado. Sua fundamentação não pode ser confundida com as formas de manifestação do poder estatal, pois seria como restringir a iniciativa da interlocutora de Comunicação Pública. Claro que o Estado, como forma da manifestação da sociedade também pode ajudar no processo de elaboração e difusão de uma Comunicação Pública eficaz em um país, desde que por forma de lei suas ações e seu controle exagerado sejam delimitados, de maneira que não interfira no curso de propagação do veículo de Comunicação Pública. E por não interferir entende-se que o Estado, se for preciso e se assim a legislação pertinente decidir, terá que cumprir um papel que ajude a Comunicação Pública atingir sua missão, sem precisar exercer pressões, sem assumir destaque ou maioria colaborativa e pontuar estrategicamente sua colaboração para que o sistema de Comunicação

Pública siga de maneira independente, autônomo do Estado, do mercado e com as características que são vigentes e evidentes.

2 A IMPLANTAÇÃO DA EBC E A LEGISLAÇÃO VOLTADA PARA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO PAÍS

No Brasil, a EBC foi uma iniciativa criada como tentativa de afirmação da Comunicação Pública efetiva. Porém, como veremos, o Estado teve um papel forte na criação da instituição brasileira e sua influência pesa até hoje na constituição e direcionamento da empresa.

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) começou a ser idealizada em maio de 2007, quando o tema TV pública foi debatido durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas, em Brasília.

O evento, que envolveu amplos setores da sociedade civil, como acadêmicos, comunicadores, cineastas, jornalistas, movimentos sociais, dirigentes de emissoras de rádio e televisão não-comerciais, assim como grupos e entidades dedicados a refletir sobre a comunicação, resultou num proposta básica denominada Carta de Brasília. (AGÊNCIA BRASIL, 2016)

Ao receber a proposta básica deste Fórum a favor da criação de uma televisão pública, a Presidência da República comprometeu-se com sua implantação. Foi organizado um grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), que estudou modelos e alternativas e elaborou as bases da Medida Provisória 398, propondo a criação de uma nova empresa pública federal, com base jurídica no artigo 223 da Constituição Federal. Sua missão institucional seria implantar e gerir os serviços de radiodifusão pública federais.

Em outubro de 2007, com a edição da Medida Provisória 398, depois convertida pelo Congresso na Lei 11.652/2008, foi autorizada a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Ao herdar os canais de rádio e TV geridos pela estatal Radiobrás e pela TVE do Rio de Janeiro, a EBC ficou encarregada de unificar e gerir as emissoras federais já existentes, instituindo um “Sistema Público de Comunicação”. Além disso, adquiriu como missão articular e implantar a “Rede Nacional de Comunicação Pública”. Vale a pena salientar que essas informações são da gerência de comunicação social da EBC.

Já aqui é possível perceber que a iniciativa tinha o foco de unificar ações já existentes de comunicação no âmbito federal e que desde o início a mobilização e direcionamentos ficaram centrados no Governo Federal. Como dito, coube à secretaria de comunicação da presidência da república viabilizar um modelo, sua aplicação e gerência. Dessa forma, o Estado desde o início se tornou a instância mais forte e influente dentro da Empresa Brasil de

Comunicação, influenciando assim nas decisões e rumos da comunicação que se pretende pública, mas encara as imposições advindas do Estado.

Claro que vivendo em um Estado democrático de direito, ao menos ainda, não se pode negar ou agir contra a legislação voltada à comunicação afirmada pelos marcos regulatórios do país. Quando as ações em comunicação são criadas, seja pública ou privada, é preciso conhecer e entender que toda formulação de uma empresa ou órgão de comunicação tem de respeitar e cumprir as leis que tratam desse assunto. É importante perceber que quando o Estado propõe gerir um órgão de Comunicação Pública isso é proposto em lei, marcos regulatórios que se utilizam de leis basilares já previstas para determinar o funcionamento do órgão público.

A Constituição Federal prevê no capítulo 5º pontos que ditam sobre a questão da comunicação social. No seu artigo 223 fala em “complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.”, complemento que não é cumprido já que o privado se baseia propriamente em interesses particulares e o público e o Estatal têm conceitos embaraçados, contraditórios em que acaba o resultado tendendo aos interesses do Estado. Ainda assim, novas leis são criadas e desde 1988 novos marcos foram estabelecidos na medida em que novas demandas e discussões sobre comunicação foram surgindo, chegando ao âmbito formal e institucional.

Dois marcos regulatórios são importantes para este trabalho, colaborando com as questões aqui discutidas. O primeiro é a lei 11.652, de 7 de abril de 2008 que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados à entidades de sua administração indireta, autorizando o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; e o outro é a Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação. É importante entender como esses marcos se relacionam e impulsionam, ou atrapalham, como veremos no caso de alguns pontos da lei de criação da EBC, as características de Comunicação Pública que vem sendo debatidas neste trabalho.

Fica definida a posição do Estado através da gestão governamental, mais especificamente, a presidência da república, o vínculo de organização e condução da Empresa Brasil de Comunicação. Alguns outros pontos elencados vão mostrar a influência que o Estado pode ter através do Governo Federal no direcionamento da EBC como no conselho administrativo, por exemplo. A reflexão proposta terá início com a lei 11.652, de 7 de abril de 2008, criada para constituir a EBC.

Em seu Art. 1º ela fala que os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta, no âmbito federal, serão prestados conforme as disposições da lei. E segue no Art. 2º dizendo que a prestação dos serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta deverá observar os seguintes princípios: I - complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal; II - promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; III - produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas; IV - promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente; V - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; VI - não discriminação religiosa, político partidária, filosófica, étnica, de gênero ou de opção sexual; VII - observância de preceitos éticos no exercício das atividades de radiodifusão; VIII - autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; e IX - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira. X - atualização e modernização tecnológica dos equipamentos de produção e transmissão; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017) XI - formação e capacitação continuadas de mão de obra, de forma a garantir a excelência na produção da programação veiculada. (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017).

Aqui se vê de forma enfática questões importantes para a compreensão do papel de um sistema público de comunicação. Esses pontos são fundamentais para a aplicação de uma Comunicação Pública que exerça a partir de sua base constitutiva um caráter público de colaboração com a formação de cidadãos e cidadãs na construção de uma sociedade em que os aparelhos sirvam ao público e tenham uma visão ampla e respeitosa com este. São pontos importantes, mas como estão sob o controle e decisão do Estado isso faz a empresa entrar em contradição e se tornar tendenciosa as questões do Estado, quando é sabido que também faz parte de um sistema de Comunicação Pública independente, um posicionamento crítico às questões do Estado e governamentais.

Dando seguimento de abordagem sobre a mesma lei apresenta-se agora o Art. 3º que constitui objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta: I - oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; II - desenvolver a

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

Os pontos seguem dialogando com um sistema de Comunicação Pública que pode ser elaborado a partir do intuito público de comprometimento com a sociedade brasileira. Essas características são desejáveis e operam dentro de um sistema que pode colaborar com uma perspectiva social mais justa. Claro que as características por si não são suficientes para estabelecer um impacto efetivo nas estruturas sociais, para isso é preciso planejamento e estratégia no trato com a gestão, modelo de financiamento e programação. As leis existem, mas de alguma forma no Brasil suas práticas ainda enfrentam desafios, estes que muitas vezes são reconhecidos como uma tensão entre interesses privados e públicos. E aqui esses interesses também falam das questões político-partidárias, personalistas de autopromoção ou controle, destacada sua proibição, inclusive no inciso 1º do mesmo artigo que diz que é vedada qualquer forma de proselitismo na programação das emissoras públicas de radiodifusão. (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017). Ou seja, interesses privados ligados ao Estado que acabam por atrapalhar o pleno funcionamento dessa instituição ou embaçam os caminhos que levam a por os preceitos básicos em prática.

O Art.8º que vai afirmar o que compete a EBC, é um exemplo dessas contradições inerentes à lei, dos interesses públicos e interesses privados no âmbito Estatal. Já no início vê-se o peso da influência do Governo Federal como ao longo do artigo. Os pontos elencados

nesse trecho do estatuto são: Compete à EBC: I - implantar e operar as emissoras e explorar os serviços de radiodifusão pública sonora e de sons e imagens do Governo Federal; II - implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão, explorando os respectivos serviços; III - estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública; IV - produzir e difundir programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação; V - promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades de radiodifusão, comunicação e serviços conexos; VI - prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do Governo Federal; VII - distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União;

Implantar e operar as emissoras e explorar os serviços de radiodifusão pública sonora e de sons e imagens do Governo Federal e prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para a transmissão de atos e matérias do Governo Federal, mostram o comprometimento que esse sistema de comunicação tem com Estado, ou que o Estado tem com esse sistema, que se vale em meio das diversas características de caráter público para fazer institucionalizar o controle e a falta de independência. De alguma forma a EBC está condicionada aos tratos e decisões do Estado, se situando, ao menos de acordo com esta lei, mais próximo de uma rede estatal do que pública propriamente como apresentada neste trabalho. Como foi dito, uma rede estatal também exerce certo comprometimento público, mas sob o controle e comando do governo e da gestão exercida no Estado, tendo uma característica diferente de um sistema completamente público. Não é por ter certo papel público que uma rede estatal deva ser considerada como pública.

Outros pontos da lei também demonstram o quanto o Estado se envolve nas questões da empresa de comunicação que se pretende pública. O Art. 13 prevê que o Conselho de Administração, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, será constituído da seguinte maneira: I - por um Presidente, indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); II - pelo Diretor-Presidente da Diretoria Executiva; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); III - por um membro

indicado pelo Ministro de Estado da Educação; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); IV - por um membro indicado pelo Ministro de Estado da Cultura; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); V - por um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); VI - por um membro indicado pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); VII - por um membro representante dos empregados da EBC, escolhido na forma estabelecida por seu Estatuto; e (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); VIII - por dois membros independentes, indicados na forma do art. 22 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017) § 1º O Conselho de Administração reunir-se-á, ordinariamente, a cada mês e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente ou por 2/3 (dois terços) dos seus membros. § 2º As decisões do Conselho de Administração serão tomadas por maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade, em caso de empate.

Ainda é preciso destacar que, segundo a lei 11.652, no Art. 14. O Conselho Fiscal será constituído por 3 (três) membros e respectivos suplentes designados pelo Presidente da República. § 1º O Conselho Fiscal contará com 1 (um) representante do Tesouro Nacional, garantindo-se, ainda, a participação dos acionistas minoritários, nos termos do Estatuto. § 2º Os conselheiros exercerão suas atribuições pelo prazo de 4 (quatro) anos, vedada a recondução. § 3º O Conselho Fiscal reunir-se-á, ordinariamente, a cada 2 (dois) meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Conselho de Administração. § 4º As decisões do Conselho Fiscal serão tomadas por maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade em caso de empate. § 5º As reuniões do Conselho Fiscal só terão caráter deliberativo se contarem com a presença do Presidente e de pelo menos 1 (um) membro.

Os imperativos apontam para o controle estatal, inclusive na escolha dos agentes sociais que deveriam estar desvinculados ao poder do Estado. O Art. 15 estabelece o Comitê Editorial e de Programação, órgão técnico de participação institucionalizada da sociedade na EBC, que tem natureza consultiva e deliberativa, sendo integrado por onze membros indicados por entidades representativas da sociedade, mediante lista tríplice, e designados pelo Presidente da República. (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017). Assim ele estabelece: § 1º Os titulares do Comitê Editorial e de Programação serão escolhidos entre brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, de reputação ilibada, reconhecido espírito público e notório saber na área de comunicação social, da seguinte forma: (Redação

dada pela Lei nº 13.417, de 2017); I - um representante de emissoras públicas de rádio e televisão; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); II - um representante dos cursos superiores de Comunicação Social; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); III - um representante do setor audiovisual independente; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); IV - um representante dos veículos legislativos de comunicação; (Redação dada pela Lei nº 13.417, de 2017); V - um representante da comunidade cultural; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); VI - um representante da comunidade científica e tecnológica; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); VII - um representante de entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); VIII - um representante de entidades de defesa dos direitos humanos e das minorias; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); IX - um representante de entidades da sociedade civil de defesa do direito à Comunicação; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); X - um representante dos cursos superiores de Educação; (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017); XI - um representante dos empregados da EBC. (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017). Vale ainda dizer que no § 12. São vedadas indicações originárias de partidos políticos ou instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais ou confessionais. (Incluído pela Lei nº 13.417, de 2017).

Mesmo que a lei garanta um grupo de diversos segmentos sociais na estrutura da EBC e o inciso 12 seja enfático quanto ao não engajamento de indicações originárias de partidos políticos ou instituições religiosas, isso não impede que a deliberação subjetividade do presidente interfira no posicionamento final de quem deva ocupar o cargo destinado na empresa. Afinal, o próprio presidente pertence a um partido político. O Estado ocupa uma grande parte desse sistema, inclusive a frente da gestão e de cargos a que se refere às posições de direção.

Esse controle torna questionável o papel da Comunicação Pública no Brasil. O Estado não deve se eximir completamente, mas por outro lado também precisa recuar o controle sistemático e decisivo dentro da instituição. É importante perceber que muitos pontos da lei corroboram com uma forma de comunicação democrática, participativa e corresponsável com a sociedade, no entanto esses pontos são colocados de maneira unilateral, hierarquizado pelo Estado que decide quem deve e quem não deve participar da construção dessa comunicação. É uma visão fechada, circunscrita pelo Estado e isso dificulta a estruturação de uma Comunicação Pública efetiva, ampla e mais democrática.

É uma questão delicada, podendo acontecer contradições inerentes ao exercício de decisão e gestão controlada pelo Estado. O exercício do poder político estatal, ainda mais ligado ao presidente da república carrega responsabilidades e interseções com os diversos segmentos sociais, ou ao menos deveria, mas geralmente o que acontece é que ele está mais atrelado a um grupo político-partidário e na vicissitude política a decisão final resvala nas questões de interesses particulares. Uma afronta à verdadeira Comunicação Pública e aos outros segmentos públicos da sociedade.

Ao mesmo tempo em que se torna indiscutível o papel do Estado nas decisões de uma comunicação que se pretende pública no Brasil, é possível também apontar leis complementares que de alguma forma podem buscar criar, segundo a reflexão trazida aqui, uma espécie de compensação nesse controle do funcionalismo estatal ou governamental. A LAI, a Lei de Acesso a Informação, que colabora com os pressupostos mais complexos e construtores de cidadania da sociedade através da Comunicação Pública, é um exemplo.

Essa lei foi promulgada em 2011 no Brasil e regulamentou o acesso às informações públicas no país. A legislação tem como objetivo garantir transparência, que sem dúvida também é um ponto fundamental da Comunicação Pública. No entanto, existem outras questões importantes que o texto apresenta. No artigo 3º do capítulo 1, por exemplo, os princípios básicos da administração pública têm as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A regulamentação coloca em evidência a importância da divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações, ou seja, sem qualquer intervenção como no caso aqui discutido, o de controle Estatal. A cultura da transparência precisa prevalecer para que o público tenha consciência e acesso ao conteúdo. Além disso, para também existir uma condição adequada em que os interlocutores sociais se posicionem de uma forma corresponsável e crítica diante as demandas e respostas dessas demandas nesse processo de construção de uma Comunicação Pública efetiva. Esses pontos dialogam com alguns incisos da lei 11.652 de criação da EBC, se for traçado um paralelo entre as duas legislações. É

possível criar essa aproximação que oferece pontes para pensar como uma Comunicação Pública saudável poderia ser desenvolvida sem uma intervenção tão forte do Estado.

O inciso V apresenta uma linha que também corrobora com o conceito de Comunicação Pública e reflete um dos mais importantes conceitos dessa comunicação, o desenvolvimento do controle social na administração pública. Uma Comunicação Pública forte surge da autonomia, da independência do controle Estatal e das agressividades do mercado. Para cumprir com sua missão, uma Comunicação Pública estabelecida tem que ter um controle social muito mais amplo e diverso do que aquele estabelecido em maioria pelo Estado ou pelo poder do governo. É uma comunicação que tem uma forma de vinculação muito mais criativa e com ferramentas de chamamento e de corresponsabilidade social. Suas pretensões são voltadas para o público através de garantias previstas em leis. Essa legislação precisa ser evidenciada, cumprida, sob pena formal caso descumprimento dos preceitos estabelecidos. A LAI provoca essa reflexão do quanto não cabe ao Estado o controle da comunicação e da informação.

Sabe-se das complicações para cumprimento real das legislações brasileiras, principalmente sabendo das variadas interpretações que as leis sofrem. Além disso, o país também carrega uma bagagem histórica que, até agora, se mostrou pouco compromissada em diminuir as desigualdades e realizar as verdadeiras lutas por um campo institucional realmente justo. A injustiça está à solta, mas é preciso sempre afirmar a importância de se fazer valer a lei de forma justa dentro desse campo complexo de interesses e poder.

Até aqui foi possível observar que os marcos regulatórios existem, mas ainda assim, não são cumpridos totalmente, ou apresentam características indesejadas para o estabelecimento de uma Comunicação Pública efetiva no país. As leis causam um campo de tensão, onde o poder e o interesse estabelecem um jogo que permite situações indesejadas para a liberdade que deve guiar a Comunicação Pública. Essa tensão figura no campo institucional e estrutural no qual as leis estão postas, mas ainda encontram dificuldade em serem garantidas amplamente. Ainda assim é possível perceber contradições na legislação, composições das tensões no âmbito do poder e que torna difícil o acesso social plural e diverso a tal disputa. No fim, tudo acaba figurando em torno do Estado porque o poder de gerir é garantido em maior escala a ele de forma legal e institucionalizado.

Mesmo com iniciativas como a LAI e outras leis nacionais que tratam de comunicação, a iniciativa estatal ainda prevalece no sistema de comunicação criado no país? Sim, ao menos a partir dos exemplos trazidos em alguns pontos debatidos neste capítulo. No entanto, o quanto isso será refletido numa programação e política de distribuição e propagação, além de outros detalhes, será uma das análises mais a frente deste trabalho. Enquanto isso é possível afirmar que o ideal seria que o Estado ajudasse a estruturar as bases da Comunicação Pública no país, mas depois se ausentasse, ou tivesse uma influência mínima dentro do mecanismo de seu funcionamento para que em plena atividade o órgão servisse ao público, com uma demanda, um funcionamento, uma criação de conteúdo que envolvesse os diversos segmentos da sociedade. Ainda caminha-se a passos lentos.

2.1 A pretensa implementação da TV pública no país

A pretensão de implementar uma TV pública no país é relativamente recente, diante um retrospecto histórico da mídia no Brasil. A primeira iniciativa que tinha um viés público, mas de controle estatal, foi a Rádio MEC (Ministério da Educação e Cultura), nome dado à Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, após sua doação por Edgard Roquette-Pinto ao Governo Federal em 1936. Iniciativa esta que foi incorporada pelo governo do presidente Getúlio Vargas em 1940 como instrumento importante na estratégia de fortalecimento ideológico vinculado ao Estado Novo. Ainda assim, o perfil da rádio era comercial com financiamento voltado para venda de publicidade, já que “Tal opção foi motivada pela necessidade de o presidente Vargas de compor com as forças sociais existentes, especialmente empresários envolvidos e interessados no setor de radiodifusão” (VALENTE, 2009, p.270).

Já é nítido o jogo de interesses e o benefício para certos grupos políticos a partir do controle do sistema de Comunicação Pública. Mas dando segmento, após a perda de importância da Rádio Nacional, principalmente após o suicídio de Vargas, o debate sobre a necessidade da radiodifusão pública só veio ser retomado em 1960.

Diferentemente de outros países, a criação desses veículos não ocorreu motivada pela demanda de transmissão de informação, cultura e entretenimento, uma vez que as TVs comerciais, em fase de consolidação nesse período, obtinham legitimidade no atendimento desse tipo de conteúdos. (VALENTE, 2009, p.270)

Dessa forma, o principal motivador do surgimento das televisões públicas no Brasil se deu por conta da Educação. O argumento de se criar canais voltados para a educação foi

sustentado pela experiência da industrialização que carecia de uma mão de obra qualificada em um cenário de crescimento populacional.

Isso levou o governo militar a promover a criação das TVs Educativas, o que se deu tanto por meio de regulamentação dessa modalidade de radiodifusão pelo Decreto-Lei nº 236, de 1967, quanto pela criação, no mesmo ano, de um órgão voltado ao fomento de programação educativa, a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE).” (VALENTE, 2009, p.271)

Surgiram, a exemplo do ocorrido em 1967, a criação da TV Universitária de Pernambuco e em 1969 a aquisição da TV Cultura pelo governo do Estado de São Paulo. Em 1972 o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Teleducação (Prontel). No ano de 1975 o Governo Federal começou a atuar de maneira direta no controle das emissoras. “Nesse ano entrou em funcionamento a TVE do Rio de Janeiro, como janela de veiculação da produção do FCBTVE, e foi aprovada a Lei nº6.301, que criou a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) como órgão responsável pela exploração dos serviços de rádio e TV do governo.” (VALENTE, 2009, p.271).

Já em 1980 existiu uma tentativa de integração das experiências até então criadas. As emissoras coordenadas pela FCBTVE criaram o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred) com o objetivo principal de produzir uma interação por meio do intercâmbio de programas entre as emissoras, prática esta diferente das iniciativas comerciais que se limitavam a retransmitir a programação das redes localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Para expandir a rede e sua interiorização o governo criou o decreto nº96.291, de 1988, pela portaria do Ministério das Comunicações nº93, de 1989, para que as retransmissoras de TVs, as RTVs, pudessem veicular 15% de programação local. O serviço foi chamado de retransmissora mista. Tal possibilidade foi apropriada por políticos, “(...) uma vez que permitia explorar estações menos reguladas e mais baratas do que as geradoras sem o impedimento de veicular conteúdos ligados aos seus interesses” (VALENTE, 2009, p.272). Com frequentes críticas ao uso político, em 1998 o governo reformulou o regulamento das RTVs, proibindo a inserção dos 15%, mas reconhecendo as retransmissoras como geradoras.

Por um lado houve ampliação do uso das emissoras educativas pelo governo e por outro começa, a partir da segunda metade da década de 80, um posicionamento dessas TVs, exploradas pelos executivos estaduais, uma direção ao mercado. A Lei Sarney de 1986 permitiu que às educativas captassem patrocínio. Uma flexibilização do Decreto-Lei nº236, de 1967, que proibia esse tipo de repasse de verbas. Essa postura mercantil atingiu os veículos

de comunicação educativos, que pretendiam ser públicos, mas sofriam extremo controle estatal e agora estavam submetidos aos mecanismos mercantis. A influência ideológica e as políticas neoliberais implantadas na época buscavam diminuir as estruturas do Estado. “Suas principais expressões, a TV Cultura e a TVE Rio de Janeiro, foram sucateadas e levadas a adotar um modelo de sustentabilidade mais integrado às verbas publicitárias. A TV Cultura reformulou sua grade e modelo de negócios para adaptar-se à retenção constante de recursos por parte do governo paulista.” (VALENTE, 2009, p.272).

Já a TVE durante esse período sofreu uma mudança radical no seu formato institucional. Sua mantenedora, a Fundação Roquete-pinto (extinta FCBTVE), foi transformada na organização social Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp), na reforma do Estado promovida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O argumento utilizado se deu pela forma de libertação das pressões estatais, uma suposta maior independência que promoveu alteração jurídica, condicionando a emissora à luta pela sobrevivência no mercado midiático.

Ainda nos anos 90, precisamente em 1995, outro fato importante contribuiu para estruturação da história do sistema que se pretende público no país que sempre tem, em maioria, no Estado seu controle.

A Lei nº8.977, que disciplina a televisão por cabo no país, instituiu a figura dos “canais básicos de utilização gratuita”, estabelecendo como obrigação das operadoras desse tipo de tecnologia de distribuição reservar espaço para: um canal legislativo municipal/estadual, um canal para a Câmara dos Deputados, um canal para o Senado Federal, um canal universitário, um canal comunitário e um canal educativo-cultural (que deveria ser operado por órgãos que tratam dessas áreas nos executivos federal, estadual e municipal). Em 2002, a Lei nº10.461 incluiu nesse rol de canais um novo, a ser operado pelo Supremo Tribunal Federal com a finalidade de divulgar informações sobre o poder judiciário (VALENTE, 2009, p.273)

Dentro de todo esse impasse sobre uma comunicação que fosse efetivamente pública no país, as TVs educativas ensaiaram uma formação de rede, denominada Rede Pública de TV, a RPTV, em 1999. O modelo consistia na organização de uma grade nacional formada por produções da TVE do Rio de Janeiro e TV Cultura com participação de algumas outras emissoras. No entanto, “A iniciativa teve êxito por dois anos e depois continuou apenas na forma de retransmissão voluntária de alguns programas da TV Cultura e da TVE por outras geradoras estaduais, mas sem a arquitetura de rede construída anteriormente.” (VALENTE, 2009, p.273).

Na primeira gestão do governo Lula a discussão sobre comunicação pública no Brasil ganhou uma nova dimensão. No início houve uma tímida tentativa de discussão sobre os propósitos dos veículos públicos nas estruturas do Governo Federal. Em 2003 foi realizado o seminário pela Acerp intitulado “O futuro da TV pública” que apresentou preocupação da forma de financiamento publicitário da TVE do Rio de Janeiro. Na Radiobrás, o esforço se voltou para a Agência Brasil, reservando baixo investimento e correspondente perspectiva de mudança para as emissoras de rádio e para a TV Nacional de Brasília.

Entre 2006 e 2007 o tema ganhou mais notoriedade com o 1º Fórum de TVs Públicas, uma iniciativa do Ministério da Cultura e da Radiobrás. “O processo reuniu o chamado “campo público de televisão” (incluídas aí também as legislativas, as universitárias e as comunitárias) para discutir a situação do setor.” (VALENTE, 2009, p.274). A ação gerou um amplo diagnóstico e um programa de mudanças para a criação de um sistema efetivo de Comunicação Pública no país, com foco na televisão. No entanto, o Governo Federal estava concentrado na criação de uma nova empresa de Comunicação Pública, mas com forte controle estatal, que reuniria as emissoras exploradas pelo executivo federal com um novo perfil que pretendia ser efetivamente público. Assim, em 2008 por meio da Lei nº11.652 foi instituída a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Hoje o Governo Federal administra e explora o sistema de comunicação que se pretende público no Brasil. Por meio da EBC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e pelo Exército. A Empresa Brasil de Comunicação é uma sucessora das antigas estruturas de comunicação do Governo Federal. A Radiobrás foi incorporada e as TVEs do Rio de Janeiro e Maranhão e rádios Nacional do Rio de Janeiro MEC foram contratadas como prestadoras de serviço para a corporação de comunicação do Governo Federal.

A EBC abarca diferentes segmentos da comunicação como rádio, internet e televisão. Para este trabalho será preciso um foco maior ao papel da televisão nesse sistema. Já que ela ganhou notoriedade dentro do funcionamento da EBC. Para isso é preciso dizer que a empresa comportava três canais de TV: a TV Brasil, a NBR, que era o canal “oficial” do Governo Federal e a TV Brasil Canal Integración. No entanto, hoje, ainda sob ameaça de descontinuidade, a TV Brasil é a única que continua suas atividades. Ela é a primeira televisão criada para ser efetivamente pública de dimensão nacional do país, com um perfil voltado

para o jornalismo e programas culturais, do local ao internacional. Hoje a TV Brasil pode ser sintonizada através das operadoras de televisão por assinatura, a lei 11.652 estabeleceu a obrigatoriedade de transmissão de seus pacotes e planos. Além de ser exibida em canais abertos em São Paulo e Rio de Janeiro, Brasília e Maranhão e através de parabólicas.

Os princípios que norteiam a TV Brasil no momento de sua criação são o fomento à construção da cidadania e à participação da sociedade; garantia da expressão da diversidade social, cultural, regional e étnica; autonomia para definir a produção, programação e veiculação de conteúdos. Além da lei 11.652 e as leis que tratam de informação e comunicação no país ela também obedece ao manual de jornalismo da EBC. O texto dispõe também de orientações para temas e situações específicas, como cobertura eleitoral e política, economia, meio ambiente, esportes, entre outros.

A TV Brasil será o objeto de análise deste trabalho pela importância e também por estabelecer um papel fundamental no sistema de comunicação do país. Será preciso firmar uma reflexão a respeito dos instrumentos que fazem ela continuar diante tantas imprecisões sobre uma Comunicação Pública em território nacional. Esse exercício também pode ajudar a entender como é estabelecido o funcionamento do veículo dentro dos mecanismos que regulamentam esse tipo de serviço no Brasil e suas idiossincrasias a partir de uma gestão pautada pelos motores do Estado e seu controle.

O caso da exoneração do ex-diretor-presidente da EBC Ricardo Pereira de Melo pode ser um exemplo nesse sentido. Ele foi deposto em 2016 de seu cargo através de uma ação autocrática do ex-presidente da república Michel Temer, que assumiu o Governo Federal após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e pretendia substituir Melo por “alguém de sua confiança” sem nenhum amparo legal para uma substituição espontânea (G1, 2016). Além disso, é preciso lembrar o fim do conselho curador, extinto por medida provisória no governo Temer (SENADO NOTÍCIAS, 2016; BRASIL DE FATO, 2019). Tais gestos corroboram ainda mais com a visão de controle estatal e de mando do poder da presidência que não obedeceu às leis estabelecidas pelo marco regulatório de fundação da EBC e os princípios democráticos.

O próximo capítulo apresentará os aportes metodológicos que fundamentaram teoricamente a análise e ajudaram na identificação dos compromissos que a TV tem dentro do

sistema de comunicação que se pretende público no país. Para isso, será preciso empreender nos pormenores da estrutura e visualizar seu funcionamento a partir de relatórios anuais previstos pela EBC.

Logo após a apresentação da metodologia será dada a devida atenção à análise sobre a TV Brasil dentro do escopo da EBC e o reflexo de um direcionamento concentrado nas decisões do Estado. Quais consequências isso pode ter na programação ou outras decisões dentro da estrutura da TV. Além disso, será importante entender como a TV Brasil vem sendo conduzida para buscar o objetivo da promoção de uma comunicação cidadã, ou, até mesmo, o que falta cumprir para conquistar essa meta e quais riscos pode correr diante uma grande influência estatal.

Diante dessas tensões será importante refletir como a TV Brasil pode ser induzida a iniciativas indesejadas quando situada dentro do controle estatal. O Brasil tem de fato uma TV pública ou estatal de acordo com as definições propostas e debatidas ao longo do trabalho? E quais seriam os caminhos para a criação de uma TV Pública efetiva no país a partir do conceito de *Comunicação Pública* apresentado aqui?

3 COMUNICAÇÃO PÚBLICA OU ESTATAL? FUNDAMENTAÇÃO, METODOLOGIA E O CASO DA TV BRASIL

Para fundamentar a análise será preciso apresentar algumas categorias que são fundamentais na organização e dimensão conceitual de uma interlocutora de Comunicação Pública. São elas: *a estrutura, a legitimação, a gestão, a autonomia, a participação social, a distribuição, o conteúdo e o financiamento*. Esses pontos são utilizados por MOYSES, VALENTE e SILVA (2009) para traçar uma análise geral que auxiliará na proposta do estudo. Eles nos ajudam a identificar problemas e desafios que apontam possíveis perspectivas e proposições sobre o tema aqui analisado.

Antes de seguir com as palavras que vão detalhar essas características também será preciso considerar a *análise de conteúdo* de acordo com a perspectiva de BARDIN (2011) e *pesquisa qualitativa* como apontada por GOMES na obra organizada por MINAYO (2009). Essa será a metodologia que nos permitirá um exercício mais efetivo quanto a um olhar mais aguçado sobre os objetos de análise, relatórios administrativos da EBC que constam as ações da TV Brasil de 2015 a 2019 correspondendo uma faixa de liderança de três governos executivos. Além disso, pretendemos nessa reflexão saber se a TV Brasil corresponde a uma instituição de Comunicação Pública ou Estatal, segundo as categorias analisadas e características pretendidas.

Inicialmente, será preciso detalhar as características de Comunicação Pública apresentadas no início deste capítulo para depois seguir para os apontamentos a respeito da metodologia. Dessa forma, vamos começar discorrendo sobre *estrutura* que de forma geral pode ser classificada em: *estrutura desenvolvida e estrutura em desenvolvimento*.

1. **Estruturas desenvolvidas** – As estruturas desenvolvidas são aquelas que possuem presença significativa no território de origem, com alguma atuação além das fronteiras. Dentro destas há meios técnicos capazes de viabilizar uma boa cobertura e, conseqüentemente, circulação de conteúdo produzido, principalmente por meio de radiodifusão. Esta categoria é ainda caracterizada pela existência de estações retransmissoras ou escritórios administrativos em boa parte do território do país. No caso dos países que se enquadram nesta qualificação, a estrutura é razoavelmente abrangente e operante, capaz de enviar suas programações a todas as regiões ou províncias, tanto por meio de sinal televisivo como por meio radiofônico. Nestes casos, as programações e conteúdos também são potencialmente acessíveis aos cidadãos pela internet.
2. **Estruturas em desenvolvimento** – A estruturas em desenvolvimento são caracterizadas por um sistema que não consegue estar presente de modo satisfatório em todo o território nacional e geralmente opera apenas nos grandes centros urbanos. Em virtude dessa deficiência, os sistemas públicos que se enquadram nesta definição possuem baixa penetração e enfrentam dificuldades

em servir de modo adequado ao cidadão. Aqui, nem sempre há uma integração técnica, administrativa ou editorial entre os canais de TV que compõem o sistema, que geralmente carecem de investimentos em infra-estrutura e recursos humanos. (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p. 292).

Sistemas como da Alemanha, Reino Unido, Canadá, Espanha, Portugal, Itália, França, Japão, Estados Unidos podem ser classificados como desenvolvidos e mesmo em nações consideradas continentais operam com sinal ativo em todas as regiões do país, salvo algumas lacunas pontuais em regiões remotas ou pouco habitadas, como desertos e áreas inóspitas. Além disso, é possível encontrar nesses países iniciativas em outras áreas da indústria cultural e conteúdo para consumo internacional. A estrutura desenvolvida coincide com a situação socioeconômica dos lugares.

Países que apresentam maiores problemas com distribuição de renda, industrialização, educação e condições públicas fundamentais de existência, podem apresentar um sistema em desenvolvimento. Casos como Venezuela e Colômbia são exemplos. Nessas regiões os arranjos que estruturam a comunicação que se pretende pública carregam sérios problemas. O sinal não chega para toda extensão desses territórios e não há uma multiplicidade de formatos e linguagens midiáticas que contemplem a população de forma ampla e democrática. O Estado controla suas ações e intenções.

Esse fator desenvolvimentista só é capaz de ser percebido através dos pormenores que o constituem. Para entendê-lo melhor será preciso unir sua definição a outras características importantes que podem fornecer uma afirmação sobre um sistema de comunicação pública de uma nação ser desenvolvido ou em desenvolvimento. Sendo assim a *legitimação*, também se torna um fator importante, pois “Nenhum sistema público se consolidou de fato sem sustentar um bom nível de legitimação perante a sociedade civil.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.308).

A *legitimação* acontece pelos meios que garantem a eficácia do sistema público de comunicação de um país. Ela não é por si, uma expressão definidora da Comunicação Pública, mas sim um dos pontos fundamentais para sua solidificação e aceitação no meio público. Sua forma se dá por meio da garantia de que a Comunicação Pública será independente do controle majoritário do Estado; com fontes de financiamento bem definidos e não comerciais; com uma programação ampla democrática, diversa e horizontalizada em todas as suas formas;

com participação social e gestão social corresponsável e transparente; e com garantia de acesso a programação por multiplataformas.

Integração, inclusão, acesso, independência estatal, mentalidade e atitude não comercial, definição e posicionamentos mais evidentes quanto à questão pública e não estatal são algumas das características que fornecem *legitimação* a uma interlocutora de Comunicação Pública. De alguma forma o Estado, junto as diferentes formas de expressão da sociedade civil precisa se empenhar para concretizar uma legitimação da Comunicação Pública, de certa maneira esse empenho precisa ser coletivo. É preciso desenvolver campanhas em prol do sistema público e desenvolver outras ferramentas que permitam um maior engajamento das instituições de mídia junto ao público.

Essa *legitimação* será importante também para garantir outras características que estão ligadas a Comunicação Pública. Sua representação impacta também o direcionamento que permitirá estabelecer uma *autonomia* na *gestão* e na *participação social*, pontos que são fundamentais para entender uma Comunicação Pública eficaz. Dois pilares sustentam nossa perspectiva. O primeiro, do ponto de vista dos formatos administrativos, admite três modelos básicos de *gestão* a partir de sua independência e *autonomia*, são eles o centralizado, o semicentralizado e o descentralizado. Já o segundo pilar, apresenta o ponto de vista da *participação social*, em que será possível detectar se o objeto de análise apresenta um modelo simples ou complexo. Ademais, é bom destacar que esses modelos ou formatos não são características estanques, podendo determinado sistema de comunicação apresentar mais de um desses pontos.

A primeira forma administrativa diz respeito a um sistema centralizado, no qual “(...) se refere a um sistema que possui coesão em torno de uma corporação.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.308). Nesse formato as estações, os escritórios, as afiliadas, a produção de conteúdo e a transmissão de sinal são gerenciadas de modo relativamente vertical. Uma empresa tem uma unidade de controle de toda sua extensão, gerindo o sistema ou serviço público de comunicação. Ainda é preciso considerar que “Nesse modelo, as estações e demais departamentos estão vinculados a uma única diretoria ou presidência, que gerencia licenças, propriedades de equipamentos e bens do sistema.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.295).

O segundo formato, o semicentralizado, vai apresentar características gerais semelhantes ao modelo centralizado, porém duas organizações autônomas, em vez de uma, determinam o sistema de comunicação pública do local. Esse modelo também é conhecido como “policêntrico” e “Nesse caso, as corporações que formam o sistema possuem geralmente uma estrutura de gestão verticalizada, em que um conselho diretor, por meio de um diretor-executivo, responde por toda a gestão das estações, suas programações, departamentos administrativos, nacionais e internacionais.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.295-296).

E o terceiro e último formato administrativo que irá nos ajudar na fundamentação da análise será o sistema descentralizado. Esse modelo apresenta um nível significativo de segmentação ou independência na gestão, em que diversas organizações de forma não unificada administram o sistema.

Nesse caso, embora o conjunto de organizações de mídia possa ser considerado, ou até se identificar, como parte do mesmo sistema, a propriedade e responsabilidade de gerenciamento não estão ligadas apenas a uma ou duas organizações, mas a diversas corporações que possuem relativa autonomia para lidar com os aspectos ligados à estrutura e a programação de suas emissoras. (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.296).

Apresentado esses três aspectos que tratam sobre *autonomia e gestão*, poderemos discorrer agora sobre o segundo pilar das características, a *participação social*. E aqui vamos considerar dois tipos básicos de modelos, o simplificado e o complexo. O primeiro formato, considerado modelo simplificado aponta a seguinte característica.

consiste na composição de instâncias decisórias/administrativas ou métodos de escolha de diretores/conselheiros reduzidos ao domínio do Estado. Nesse modelo há poucos mecanismos institucionais ou consultivos que conectem o sistema à esfera civil: o esquema básico sugere uma relação linear-hierárquica entre Estado e sistema público de comunicação.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.297).

Esse formato sugere um esquema em que o Estado conduz a instituição midiática sem grande influência da esfera civil, sem uma soberania popular. O Estado concentra essa soberania e age em nome da sociedade civil, se colocando hierarquicamente acima das mobilizações sociais e sendo o único meio gestor da mídia pública ou que se pretende pública, já que o controle do Estado pode limitar a potência da Comunicação Pública em sua forma efetiva.

Esse modelo hierárquico pode gerar diversos problemas que enfraquecem a legitimidade e põe em xeque também a autonomia e a missão de um sistema público de comunicação. Tende torná-lo mais frágil e suscetível a pressões políticas conjunturais, e desvinculado do cidadão. (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.297).

Essa problemática é desconstruída, por outro lado, quando vamos falar sobre o modelo complexo de participação. É preciso considerar que a estrutura complexa e sua organização não exclui o Estado das indicações das instâncias decisórias, mas sim, são definidos critérios objetivos para as escolhas, com o intuito de impedir a influência ou ingerência governamental excessiva no sistema.

De forma mais ampla, o que caracteriza esse modelo é a existência de um conjunto de outros dispositivos de intervenção e participação civil que tende a legitimar o sistema e conectá-lo à esfera civil, como os comitês comunitários, os conselhos de audiência, e as consultas públicas, além de dispositivos internos como o *ombudsman* ou as ouvidorias. (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.298).

O modelo complexo não permite um formato hierarquizado e linear, ele tira do Estado o controle majoritário ou total. O mecanismo é baseado em princípios como diversidade (seja cultural, étnica, ideológica, regional, gênero e etc.); idoneidade em nome do interesse público; *expertise* (atores sociais com experiência em diversas áreas da sociedade) e representatividade (conselheiros e representantes da esfera civil; não personalistas).

Ainda sobre um sistema complexo, alguns outros pontos precisam ser reconhecidos. Em geral, os conselhos são indicados pelos poderes Executivo ou Legislativo, com algum tipo de referendo do parlamento; há também indicações de nomes eleitos por setores da sociedade civil e homologados pelo Estado, por meio do Executivo ou Legislativo; o tempo de mandato dos conselheiros geralmente ultrapassa o mandato do poder estatal que os indica; o governo não pode demitir ou destituir conselheiros já nomeados, salvo casos específicos; são estipuladas exigências relativas ao perfil dos candidatos (em áreas como comunicação, cultura e educação); o histórico de potenciais candidatos pode gerar impedimentos para que eles assumam cargos de direção (exemplo: proprietários de veículos de radiodifusão); o conselho diretor ou os órgãos similares determinam as diretrizes e fiscalizam a diretoria executiva que irá gerenciar o sistema; São criados conselhos consultivos ou de assessoramento composta por cidadãos para subsidiar as decisões da diretoria e há uma preocupação em garantir diversidade na composição dos órgãos colegiados, seja consultivo ou deliberativo (exemplo: paridade entre gêneros; representação regional diversificada).

É importante ainda destacar que mesmo que existam critérios democráticos e evidentes sobre a forma de constituição dos conselhos, nota-se que esse aspecto por si não garante algo fundamental em todo esse processo, a legitimidade.

A experiência de diversos países tem demonstrado a importância de outras instâncias ou mecanismos de participação civil, como consultas públicas e comitês

de audiência (ver o exemplo do Reino Unido); comitês civis regionais (ver exemplo da Austrália); e representação de setores da sociedade civil (ver exemplo de Colômbia e Venezuela) (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.300)

Para atingir toda sua capacidade, todos os seus objetivos, inclusive esses que estamos apontando ao longo do texto, a empresa de Comunicação Pública precisa considerar um planejamento estratégico que esteja bem alocado através dos recursos financeiros. A viabilização de sua estratégia também será determinada pela capacidade de investimento dos seus recursos. É por isso que a composição de suas receitas passa por diversos desafios, suas fontes e mecanismos de controle podem se tornar fonte de disputa política, já que o *financiamento* age diretamente no desenvolvimento das atividades de qualidade e autonomia dos veículos. O sistema acaba sofrendo influência ou pressões externas a depender da forma e condição de financiamento adotado.

Se o orçamento for robusto e suficiente, se o sistema depender de si próprio para sobreviver sem precisar vender publicidade para captar recursos e se houver uma fonte de receita fixa em percentuais ou taxas (algo que não oscile de acordo com o humor do governo), existem condições adequadas para o desenvolvimento de um sistema. (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.301)

Caso não sejam estabelecidas as condições necessárias e ideais para o desenvolvimento da estrutura, pode ocorrer a busca por receita externa e com elas os problemas, as incertezas e imprevisibilidades administrativas. Isso impõe consequências drásticas sobre o papel independente, baseado no interesse coletivo, na qualidade técnica e de conteúdo.

No estudo apresentado por MOYSES, VALENTE e SILVA (2009) foi possível encontrar diversos modelos de receita, dividindo-se em dois grupos: recursos públicos e captações próprias. “O primeiro compreende taxas, verbas orçamentárias, fundos públicos, empréstimos estatais, subsídios e compensações. O segundo abrange anúncios publicitários e venda de produtos e serviços.” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.301). Em relação a independência dos governos ainda é possível estabelecer uma taxa direta dos cidadãos, que pode promover maior autonomia do sistema, exigência e participação. Sua forma de taxa linear não oscila por influência do governo. Outras medidas para arrecadar recursos podem ser vendas de conteúdo (série, filmes, programas); investimentos por fundos públicos, fontes vinculadas como impostos garantidos ao sistema público; e rubricas orçamentárias, que ainda assim precisariam de aprovação dos poderes executivo e legislativo.

Nota-se que o financiamento é importante para garantir as ações da interlocutora de Comunicação Pública, porém o conjunto de fatores apresentados aqui precisa ser visto de uma forma que garanta uma unidade objetiva e funcional a Comunicação Pública. E o planejamento de uma boa interlocutora precisa ser alinhado para que a programação chegue a todas as extensões do território nacional. Esse modelo de extensão está ligado à capacidade de ofertar os conteúdos à população. O financiamento é fundamental para garantir todo funcionamento do sistema de comunicação pública, mas, além disso, o seu funcionamento deve passar por uma política de *distribuição* efetiva.

A programação precisa optar por um modelo de rede, pela retransmissão de conteúdos ou pela combinação de ambos. Para isso “(...) são necessários investimentos robustos na recuperação tecnológica e na ampliação do parque de retransmissão. Tal medida deve ser combinada com a construção de uma política de transição tecnológica que garanta a digitalização dos canais públicos (...)” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.301). Essa distribuição precisa constar nos planos e estratégias da interlocutora de comunicação pública para atingir efetivamente o público. Determinada a política de impulsão, será preciso considerar aquilo que se leva até o público, ou seja, esse dimensionamento precisa ser alinhado às decisões de *conteúdo* que será veiculado na programação do sistema público.

Esse *conteúdo* precisa ser diverso, voltado para todas as faixas etárias, classes sociais, formatos e de cunho temático diversificado. Mais ao mesmo tempo o sistema de Comunicação Pública precisa demonstrar o teor específico desses conteúdos como canais educacionais, canais esportivos, canais específicos em jornalismo, se debruçando sobre uma pluralidade de formatos e assuntos com profundidade. Ainda “Nesse contexto de segmentação das programações para públicos e grupos de interesses específicos, pode-se destacar ainda canais que buscam respeitar a diversidade étnica dos países (...)” (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009. p.306).

Um ponto que precisa ser discutido sobre o conteúdo e que está associado diretamente à distribuição diz respeito à descentralização da produção que acaba tendo impacto relevante na diversidade da programação dos veículos de comunicação pública. Essa iniciativa injeta criatividade e pluralidade, o que acaba por democratizar o acesso de outros produtores nas grades de programação desses sistemas. O ideal aqui é criar uma condição de igualdade, mas a partir de certo cuidado em relação ao juízo de disputa por atenção dos telespectadores com

as empresas privadas de comunicação, que em alguns casos, estão entre as redes mais assistidas pela população.

No geral as públicas são importante fonte de informação, cultura, educação e entretenimento para os cidadãos. Elas assumem um papel que chama a atenção das pessoas e podem gerar grandes resultados em democracias sólidas e mais amplas, principalmente para desafiar os limites da sociedade, propondo novas formas de pensar e viver coletivamente.

3.1 Alguns acordos metodológicos

Para prosseguir com nossa fundamentação e metodologia precisaremos considerar de que forma nossa análise poderá apontar um alinhamento entre o objeto de estudo e o conjunto de categorias apresentadas aqui e detalhadas segundo apontamentos de MOYSES, VALENTE e SILVA (2009). Para isso será preciso recorrer como metodologia à pesquisa qualitativa abordada por GOMES (2009) no livro *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*, organizado por MINAYO (2009) e à análise de conteúdo, como apontada por BARDIN (2011).

A interpretação é fundamental na pesquisa qualitativa, nesse processo o material coletado é articulado aos propósitos de pesquisa e a fundamentação teórica. Para chegar nessa fase também levaremos em conta as características metodológicas que determinam a análise de conteúdo a partir da perspectiva qualitativa. Essa abordagem de maneira completa pode ser considerada a partir dos seguintes pontos: a categorização, a descrição, a inferência e, por fim, a interpretação.

A categorização é uma operação de classificação de elementos que agrupados em conjuntos vão ajudar no processo de análise a partir de critérios previamente definidos. Entre agrupamentos e reagrupamentos as categorias serão arranjadas em um grupo de elementos sob um título. Após categorizar será preciso descrever expondo os achados da pesquisa para daí retirar a inferência, “(...) fazemos inferência quando deduzimos de maneira lógica algo do conteúdo que está sendo analisado.” (GOMES, 2009, p.89), ou seja, articulando o que há de superficial no conteúdo estudado com fatores que determinam sua característica. A inferência está entre a descrição e a interpretação.

Já na fase da *interpretação*, a última de toda pesquisa, é preciso considerar que ela busca ir além de todo material. A inferência é importante nesse processo “E, com base nas inferências, discutimos os resultados da pesquisa numa perspectiva mais ampla, trabalhando na produção do conhecimento de uma área disciplinar ou de um campo de atuação. Assim, através desse procedimento, procuramos atribuir um grau de significação mais ampla dos conteúdos analisados.” (GOMES, 2009, p.90). Ainda segundo o autor “Chegamos a uma interpretação quando conseguimos realizar uma síntese entre: as questões da pesquisa; os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada.” (GOMES, 2009, p.91).

Essas características corroboram com um conjunto de técnicas que são importantes no processo de análise de conteúdo qualitativo. Essas visões também coadunam com BARDIN quando ela afirma que “A análise de conteúdo é um *conjunto de análises das comunicações*. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações.” (BARDIN, 2011, p.37). A autora também evidencia que:

A análise de conteúdo (seria melhor falar de análises de conteúdo) é um método muito empírico, dependente do tipo de “fala” a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo. Não existe coisa pronta em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis. A técnica de análise de conteúdo adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos tem de ser reinventada a cada momento, exceto para uso simples e generalizados (...) (BARDIN, 2011, p.36)

Esses apontamentos nos ajudam a montar o panorama do desafio da análise a partir desse método, porém ele nos parece o mais adequado para o trabalho proposto aqui. Inicialmente, será realizada uma leitura detalhada do material de análise como forma de descrever o posicionamento da TV Brasil para, na sequência, realizarmos o processo de levantamento, categorização e descrição dos dados. Essas técnicas ajudarão no primeiro momento desse processo de análise; após isso, o próximo passo será o tratamento das informações e interpretações. Faremos uma síntese e seleção dos resultados, inferência e interpretação que podem orientar para uma nova análise ou apresentar utilização dos resultados com fins teóricos ou pragmáticos.

Assim, por meio da organização da análise, categorização e inferência poderemos analisar os relatórios da EBC de 2015 a 2019, especificamente a parte da TV Brasil, já que

nesses documentos consta detalhadamente a forma como a TV atuou dentro da organização durante esse período que configura a gestão de três diferentes governos federais. Nosso ponto de vista tem como objetivo saber se o canal está atrelado à perspectiva de Comunicação Pública que viemos defendendo até aqui, ou seja, sem uma intervenção forte do Estado, entre outras questões, ou apresenta características híbridas a partir de uma perspectiva estatal ou, até mesmo, plenamente estatal.

Faremos uma interpretação a partir da fundamentação proposta, detalhada a partir da obra de MOYSES, VALENTE e SILVA (2009), interligando os pontos da análise por meio de uma visão metodológica alinhada à análise de conteúdo qualitativa, considerando as especificidades e processamento de informações a partir do método.

3.2 Análise

A EBC lança através de seu site oficial um relatório divulgando suas atividades anuais. Nesses textos é possível encontrar os detalhes das ações promovidas pela empresa ao longo dos anos através do seu leque de atuação. Neles, encontramos a participação da TV Brasil, veículo que tem certo destaque dentro da empresa para a construção de uma comunicação que pretende ser pública no país. Será os detalhes trazidos sobre a TV Brasil nesses relatórios que analisaremos.

O recorte selecionado corresponde ao período que vai de 2015 a 2019, dessa maneira poderemos analisar detalhadamente os resultados da TV durante três gestões governamentais federais. São elas respectivamente: Dilma Roussef (2011-2016); Michel Temer (2016-2019); Jair Bolsonaro (2019-até o momento da entrega deste trabalho). Um olhar mais atencioso servirá para trazer informações sobre como a TV que pretende ser pública se comporta no Brasil, sendo, então, reflexo de uma Comunicação Pública ou Estatal. Vamos começar pela descrição de cada ano buscando criar as conexões necessárias entre as categorias apresentadas na fundamentação para então interpretar as informações.

Em 2015, durante a presidência da presidenta Dilma Roussef, ficou registrada no relatório a necessidade da ampliação tecnológica da EBC, conseqüentemente dos efetivos digitais que permitem acesso à programação da TV através da rede mundial de computadores, além iniciar uma atenção para a necessidade de expansão do sinal digital. Junto a isso, a

necessidade de manutenção e modernização da infraestrutura da empresa. No entanto, com as dificuldades financeiras impostas por uma situação macroeconômica complicada, a EBC e consequentemente a TV Brasil, teve uma queda no financiamento.

Isso nos leva a acreditar que em 2015 a TV Brasil apresentou uma *estrutura em desenvolvimento*, ou seja, o sistema não esteve presente em todo território nacional de modo satisfatório, mas sim concentrado em alguns centros urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, possuindo baixa penetração e tendo dificuldades de servir de modo adequado o cidadão. Além disso, ficou registrado a necessidade de manutenção e modernização da infraestrutura e os desafios de garantir isso por conta da situação econômica do país.

Em 2015 o modelo de *gestão* se apresentou como *centralizado*, quer dizer, controlado pelo Estado, que através da EBC, gerenciava de maneira vertical as estações, as afiliadas, os escritórios, a produção de conteúdo e a transmissão de sinal. Consequentemente, a *participação social* não foi o ponto forte desse ano. O modelo *simplificado* foi mais expressivo, já que os métodos de escolhas ficam restritos ao Estado, ou seja, não há um mecanismo que conecte o sistema à esfera civil para tomadas de decisão. Há uma relação linear-hierárquica entre o Estado e o sistema público de comunicação. A participação social fica restrita ao sistema de atendimento ao cidadão para reclamações, elogios ou sugestões e pelo plano de responsabilidade social da empresa com ações anuais voltadas para práticas ambientais e campanhas solidárias.

Com isso, podemos dizer que a TV não faz parte de um sistema autônomo e sua *legitimação*, assim como *autonomia*, fazem parte de um mecanismo que apresenta problemas, se tornando mais frágil e suscetível às pressões políticas conjunturais, desvinculado do cidadão e cidadã. Dessa forma, as duas apresentam uma característica *frágil*.

Outro ponto importante que precisa ser levado em conta é que o *financiamento* apresentou um formato *misto*, no qual foi levado em conta captação de recursos provenientes da máquina pública e de captações próprias, que abrange desde venda de publicidade legal, termo assim cunhado no relatório, acreditamos que seja uma forma de chamar o apoio cultural, e venda de produtos e serviços.

Por conta da *distribuição limitada*, o alcance e a qualidade do sinal comprometeram a divulgação da programação. O *conteúdo* se mostrou aberto à diversidade, mas *pouco diverso*,

mesmo quando existiam iniciativas voltadas para a expansão de conteúdos regionais através do PRODAV, por exemplo, fazendo com que produções independentes de diferentes regiões do país encontrassem espaço na TV que se pretende pública no Brasil. Mas essas iniciativas não foram suficientes para abarcar as necessidades plurais da população brasileira que deu baixos índices de audiência em 2015 a TV Brasil.

No ano seguinte, em 2016, a presidenta teve seu cargo interrompido e assume Michel Temer. Esse ano foi marcado pela mudança no corpo diretivo, como no caso citado da exoneração do Diretor-Presidente Ricardo Pereira de Melo e da extinção do conselho curador. No entanto, alguns pontos permaneceram semelhantes ao ano anterior. A *estrutura* continuou *em desenvolvimento*, com as restrições econômicas ainda vigentes e uma crise política sem precedentes. O Brasil passava por um período delicado. A *gestão* seguiu na mão do Estado, ou seja, *centralizada* e a *participação social simplificada* sem influência do corpo civil nas tomadas de decisão da TV. Os únicos modos de participação social aconteceram por meio de uma interação maior na internet, além do atendimento ao cidadão para reclamações, elogios ou sugestões, pesquisa de qualidade e pelo plano de responsabilidade social da empresa com ações anuais voltadas para práticas ambientais e campanhas solidárias.

Dessa maneira, a TV não fazia parte de um sistema autônomo e sua *legitimação*, assim como *autonomia*, apresentaram uma estrutura que segue com problemas, continuando mais frágil e suscetível às pressões políticas conjunturais, desvinculado do cidadão e cidadã. Assim, a *legitimação* e a *autonomia* seguem baixas e *frágeis*.

O *financiamento* desse ano apresentou um formato *misto*, no qual foi levado em conta captação de recursos provenientes da máquina pública e de captações próprias, que abrange desde venda de publicidade legal, termo assim cunhado no relatório, acreditamos que seja uma designação para apoio cultural, e venda de produtos e serviços. No entanto, nesse ano houve um baixo financiamento e baixa nas linhas de licenciamento.

A *distribuição* seguiu *limitada*, mas iniciando os mecanismos da expansão do sinal digital. No *conteúdo* houve um aumento da veiculação da produção independente e regional. Aconteceu ainda certa abertura a diversidade, mas não completamente. A pluralidade de conteúdo seguiu restrita, mais de 60% da grade foi feita por telejornalismo e séries animadas diárias exibidas como programação infantil que ocupou uma faixa de sete horas. A

justificativa para esse arranjo na programação se deu como consequência da restrição orçamental que impediu aquisição de novos programas.

No entanto, obteve destaque o programa *Estação Plural*, primeiro programa da TV aberta a falar sobre questões LGBTQI+. Além disso, a acessibilidade foi um ponto positivo para a TV. Cresceram os serviços de legenda oculta e libras. Mesmo com essas iniciativas, o *conteúdo* ainda se mostrou *pouco diverso*, as iniciativas não foram suficientes para abarcar as necessidades plurais da população. Não foi registrada a audiência da TV nesse ano.

Dando continuidade e seguindo agora para 2017. Esse ano também apresentou desafios econômicos e restrições financeiras por conta da conjuntura contextual do país. A *estrutura* segue *em desenvolvimento* e ainda comprometida. Com o Estado gerindo e tomando as decisões a *gestão* seguiu *centralizada* com a EBC controlando o sistema de comunicação e a empresa seguindo uma visão estatal. A *participação social* seguiu *simplificada* sem participação efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisão da TV e da EBC. Seguiram a pesquisa de qualidade, as ações de responsabilidade social e uso das redes sociais na interação com o público durante a programação, que começa a ganhar mais força nas redes sociais.

Assim, a TV ainda não conseguia fazer parte de um sistema autônomo e sua *legitimação*, também *autonomia*, continuam *frágeis* no processo de construção de uma comunicação que pretende ser pública. Já o *financiamento* seguiu com restrições orçamentárias. O modelo permaneceu *misto*, mas com queda nas arrecadações.

Na *distribuição* houve redução de retransmissores digitais e analógicos. A cobertura do sinal digital seguiu baixa, sendo a região sudeste a mais bem coberta pelo sinal. A *distribuição* seguiu *limitada*, mesmo com os esforços para a ampliação do sinal digital nas diferentes regiões do país. No entanto, o *conteúdo* passou a ter uma acessibilidade maior com 72% da programação contemplada por áudio-descrição. O conteúdo próprio ganhou mais espaço com jornalismo, animações e conteúdos independentes. Houve também parceria com televisões internacionais como estratégia para divulgar programação brasileira no mundo e trazer o conteúdo internacional para o Brasil. Mesmo com essas iniciativas a TV apresentou índices de audiência menores que a do ano anterior, as animações mostram os melhores índices de audiência, o que aponta os esforços do veículo em criar uma programação aberta à

pluralidade, mas ainda com pouca atratividade e poucos resultados. A partir dos relatórios podemos apontar que a programação segue *pouco diversa*.

A TV Brasil é o veículo da EBC que precisa de mais investimento para seguir funcionando. Porém é recorrente a afirmação dos cortes orçamentais e restrições financeiras que seriam um dos entraves para o desenvolvimento da TV. Em 2018 não foi diferente, sem as verbas alegadas como necessárias às operações, o funcionamento seguiu com problemas o que leva a uma *estrutura em desenvolvimento*. A *gestão* continuou *centralizada* e a *participação social simplificada*, ainda com os mesmos recursos de interação nas redes sociais e ouvidoria, mas sem tomada de responsabilidade nas decisões primordiais da TV e da EBC.

O veículo de comunicação não estava em um sistema autônomo e tanto sua *legitimação* quanto sua *autonomia* continuam *frágeis* no processo de construção de uma Comunicação Pública. Mesmo que alguns avanços tenham sido realizados no processo de transparência, isso não é o suficiente para garantir uma alta legitimidade e autonomia. O *financiamento* seguiu com restrições orçamentárias e o modelo permaneceu *misto*.

Houve uma ampliação no sinal digital, ainda assim a meta não foi atingida, menos da metade das regiões do Brasil tinha sinal digital. Também aconteceu a migração de parceiras para outras redes de televisão e aumento do uso da página da TV Brasil na internet. Além disso, foi criado um catálogo sob demanda na vivo play e também desenvolvido um aplicativo chamado EBC Play. A *distribuição* seguiu *limitada* e houve aumento de audiência no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília.

Já o *conteúdo* apresentou um aumento na acessibilidade. A programação contou com 100% de legendagem oculta, 19% de áudio-descrição, 6% de libras, houve um aumento em relação aos anos anteriores. Existe um esforço em promover acessibilidade. Foram ainda transmitidas 7,5 horas de programação infantil, a TV Brasil é o veículo que oferta maior tempo desse tipo de conteúdo, aumento de tempo de produções próprias e uso do PRODAV. Apesar dos esforços o *conteúdo* ainda se mostrou *pouco diverso*.

Após 2018, Michel Temer deixa a presidência e assume Jair Bolsonaro. Chegamos em 2019, último ano analisado. Uma nova gestão estatal se fez e ainda se faz presente,

administrando a EBC e a TV Brasil. Com o objetivo estratégico de “ampliar o alcance da TV e Rádio, por meio da estrutura própria ou de afiliadas”, a EBC realizou a aquisição de equipamentos de transmissão de sinal da TV Brasil e infraestrutura, no valor aproximado de R\$ 18.300.000,00 (dezoito milhões e trezentos mil reais), considerando despesas de custeio e investimento. No entanto, seguiram como queixa a dificuldade das restrições orçamentárias, além disso, contratos descontinuados e contratemplos de infraestrutura influenciaram a execução física de projetos. O que nos leva a considerar uma *estrutura* ainda *em desenvolvimento*.

A *gestão* segue estatal e *centralizada* e a *participação social simplificada*. Aconteceu uma maior interatividade nas transmissões ao vivo nas redes sociais da TV Brasil, com destaque para as perguntas realizadas no *facebook* e respondidas, ao vivo, na programação com a participação do público. Houve também mais acessos nas redes sociais que no ano anterior, mas a participação social ficou restrita a isso, nenhuma ação foi tomada em relação à tomada de decisão mais efetiva no processo de construção de uma TV pública.

A *legitimação* e *autonomia* seguiram *frágeis* e o *financiamento misto* sofreu restrições como nos anos anteriores, queixa recorrente na administração da TV. Aconteceram ajustes nos escopos dos projetos, devido a não aquisição dos direitos de transmissão; algumas áreas reprogramaram as ações pendentes para o Plano de Negócios (Plano de Trabalho) 2020 e reajustaram o cronograma.

Na *distribuição* houve a intenção de continuar com o projeto de expansão do sinal digital. Segundo o relatório (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2019), houve um aumento de cobertura de acordo com as metas, mas ainda abaixo da metade da faixa desejada. Ademais, foi possível observar Crescimento no percentual de cobertura em 2019, em comparação com 2018, com a afiliação de três novas emissoras à Rede: a TV Brasil Esperança em Itajaí/SC, a TV Sudoeste em Jataí/GO e a TV PLAN em Poços de Caldas/MG.

Durante 2019 foram registrados mais acessos nas redes sociais que no ano anterior. No entanto, ficou evidenciado queda no alcance de domicílios e de indivíduos comparando com o ano anterior, segundo o relatório, por conta de problemas no sinal. Os espectadores permaneceram mais tempo assistindo que no ano anterior. Ao final de 2019, a programação da TV Brasil foi disponibilizada para em média 36,48% da população brasileira. A ampliação

vem acontecendo aos poucos, mas ainda não é o suficiente, o que leva a uma *distribuição* ainda *limitada*.

Em 2019 o *conteúdo* seguiu um objetivo estatal ainda maior, refletido no perfil editorial da TV. Muito disso se deu por conta da junção da TV NBR, televisão que cuidava da veiculação de conteúdo do governo, com a TV Brasil, que agora é responsável por divulgar as ações do governo por meio de sua programação. Com a unificação da TV NBR e da TV Brasil, houve a adequação de alguns processos para atender aos novos programas e às novas demandas contratuais da SECOM, como, por exemplo, vídeos institucionais. A área também realizou produção e pós-produção dos pronunciamentos do Presidente da República e de Ministros.

Na busca por novos clientes, foi iniciada negociação com ministérios para efetivar a contratação dos serviços da EBC. Vários órgãos manifestaram interesse e alguns já contrataram serviços prestados pela área, como o *clipping*, a cobertura jornalística e a produção de vídeos institucionais. O ano de 2019 foi finalizado com a assinatura do novo contrato SECOM, em que todo o cardápio de produtos foi atualizado, com vistas a ampliar a possibilidade de prestação de novos serviços, além da atualização de preços dos produtos contratuais.

A programação infantil seguiu com 7,5h diárias, 60h semanais na TV Brasil. As chamadas públicas FSA, BRDE, PRODAV para TVs públicas foram suspensas. (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2019). Na acessibilidade houve aumento de libras, aumento de legendagem oculta, aumento de dublagem diminuição de áudio-descrição. Com todas essas mudanças podemos dizer que o *conteúdo* seguiu *pouco diverso*, mas agora os interesses do estado parecem mais explícitos nas decisões editoriais e na postura do que pode ou não ser exibido.

Para ajudar no nosso processo de categorização construímos um quadro que vai exemplificar com detalhe a postura da TV em cada ano a partir das categorias listadas. A partir de então seguiremos para nossa interpretação a partir da análise categórica.

Quadro 1 - Manifestação categórica da TV Brasil ao longo dos anos analisados (2015-2019)

Períodos Categorias	2015	2016	2017	2018	2019
	Em	Em	Em	Em	Em

Estrutura	desenvolvimento	desenvolvimento	desenvolvimento	desenvolvimento	desenvolvimento
Gestão	Centralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Participação Social	Simplificada	Simplificada	Simplificada	Simplificada	Simplificada
Legitimação	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil
Autonomia	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil	Frágil
Financiamento	Misto	Misto	Misto	Misto	Misto
Distribuição	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada	Limitada
Conteúdo	Pouco diverso				

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

A partir do quadro podemos apresentar uma interpretação que aponta o comportamento da TV Brasil dentro da estrutura definida pela EBC. A estrutura em desenvolvimento é o reflexo da situação político-econômica brasileira. A instabilidade gestora e financeira do momento pesaram quando o assunto foi garantir uma totalidade funcional, capaz de determinar a TV como um instrumento de informação, formação, participação e liberdade. Além do mais, a estrutura é o aspecto macro de todas as outras características que vamos falar a seguir. Se a estrutura não vai bem, muito provavelmente os outros aspectos que permitem o funcionamento da TV e da EBC também precisam de ajuste.

A gestão centralizada foi o modelo adotado desde o início da EBC e esse formato influencia a TV. Nele, o Estado opera e toma as decisões que julga necessário. Esse formato compromete o pleno funcionamento da TV, já que TV pública deve ser entendida a partir de

sua missão pública e não especificamente estatal. Dentro desse formato temos um sério comprometimento da TV em prestar serviço ao Estado através de contratos e coberturas televisivas ligadas ao presidente e ministérios, por exemplo. Esse modelo torna o veículo suscetível às pressões políticas conjunturais e de certa forma, desvinculado do cidadão e da cidadã, longe, portanto, dos ideais de uma Comunicação Pública como já foi amplamente discutido aqui.

O Estado pode até iniciar o processo de implantação de uma interlocutora pública, mas coordenar sua operação acarreta um controle indesejado e tendencioso que sacrifica o intuito público em troca de uma medida unilateral, impositiva e compulsiva de decisão por parte do Estado. Esta equação pode gerar contradições e incapacidades de objetivo na empresa de Comunicação Pública. Torna-se complicado projetar um mecanismo que tenha características mais pluralistas e corresponsáveis em um processo em que o Estado toma toda a iniciativa e dentro dos parâmetros pode acabar por incorrer em injustiças ou tomando a comunicação pública como órgão de manipulação no jogo de interesse político.

O ideal seria que as leis afirmassem uma independência e autonomia do órgão de Comunicação Pública em relação ao Governo Federal ou desvincilhando-a de instituições Estatais. Mas o que se vê no caso do Brasil com a EBC é o Estado se valendo dos meios formais para impor uma estrutura com maior influência do Estado do que de outros movimentos civis da sociedade e isso é determinante para o funcionamento, distribuição e gestão da empresa.

Já que a gestão é tão pautada pelas escolhas do Estado isso acaba influenciando diretamente a legitimação, a autonomia e a participação social. As duas primeiras são frágeis já que não existe uma construção coletiva da TV ou da EBC. Tudo passa pela decisão do Estado que tem seus representantes nas posições mais altas da diretoria, fragilizando a legitimação do veículo perante a população, fazendo acreditar que a TV Brasil seria do governo e não do público e fragilizando a autonomia na tomada de decisão de uma programação mais plural, com atividades mais coletivas e inclusivas.

É por isso também que a participação social não tem penetração nem influência, porque a estrutura foi pensada a partir da centralização do Estado na gestão, tornando-a simplificada nesse aspecto, de forma que as instâncias decisórias, administrativas ou de gestão de escolha de diretores são reduzidos ao domínio do Estado e sofrem com decisões

autoritárias, como no caso da exoneração do ex-diretor-presidente Ricardo Melo e extinção do conselho curador. Há poucos mecanismos institucionais que conecte o sistema à esfera civil, o sistema sugere uma relação básica e hierárquica entre Estado e sistema público de comunicação.

O financiamento é misto e advém de fontes do próprio Estado, de licitações, “publicidade legal” ou apoio cultural, venda de conteúdo e contratos de prestação de serviços. No modelo misto a empresa apresentou uma captação que depende de recursos públicos e captações próprias. Esse modelo sofreu com cortes orçamentários e pressões financeiras advindas do Estado. Todas essas decisões afetaram tanto a estrutura, quanto à programação da TV Brasil e da EBC, já que o repasse financeiro ocorre através da decisão do Estado.

A composição dessas receitas, suas fontes e mecanismos de controle são atravessados por tensões políticas e influenciam diretamente o desenvolvimento das atividades do veículo, na qualidade e na autonomia. O financiamento é fundamental, já que a partir dele também podemos afirmar a força ou fragilidade das outras categorias apresentadas aqui e no recorte de tempo analisado percebemos que todos os pontos sofreram por conta do controle e gestão desse financiamento por parte do Estado.

A distribuição foi um dos afetados. Durante todos os anos analisados a distribuição foi limitada, não atingido os sinais de totalidade ou maior parte do país. O corte no financiamento foi um dos pontos que dificultou o plano de distribuição do sinal digital no Brasil. Distribuir o sinal da TV Brasil para todo território nacional sempre foi um desafio e ainda atravessa sérios problemas para atingir os objetivos traçados. Isso acaba tendo consequências na audiência que é baixa.

Outro ponto que influencia essa baixa audiência também pode ser afirmada por conta da falta de atratividade do conteúdo que se mostrou pouco diverso durante todo período analisado. Em alguns momentos se percebeu uma abertura ao diverso com criação de programa voltado para a diversidade, mas esse ponto logo foi deixado de lado. Hoje, com os cortes nos editais de incentivo a produção audiovisual independente e de diferentes regiões do Brasil, a TV também veicula conteúdo governamental, papel antes atribuído a TV NBR que foi desativada e somada a TV Brasil, confundindo ainda mais a pretensa TV pública brasileira, tornando-a porta voz do governo.

A baixa participação social na decisão da programação mostra o quanto as decisões são hierarquizadas, traçadas de forma linear, do Estado para o Público e não construídas coletivamente. Falta o entendimento dos anseios, das vontades, das vozes públicas que podem ajudar na criação de uma programação mais plural. Nos parece que o governo está mais fechado a esse debate hoje e o Estado se vale muito mais da TV Brasil do que o público. Além disso, as altas faixas de horário voltadas para animações e programação infantil deixa o conteúdo monotemático durante um grande período de tempo.

Quer dizer, existe uma certa pretensão pública da TV Brasil, na qual as decisões do Estado têm mais força em todo processo de gestão, influenciando o direcionamento que o veículo e a Empresa Brasil de Comunicação vão tomar. Dessa forma, seu poder público é reduzido e, às vezes, confundido com o Estado. Como se a TV pertencesse ao governo e não a população. Durante o período das três presidências da república percebeu-se uma semelhança no comportamento da TV e da EBC, porém dos últimos três anos para cá o reforço com os interesses do Estado e as restrições adotadas tornaram a TV Brasil ainda mais distante dos interesses públicos. É difícil apontar como a TV irá se comportar daqui para frente. No entanto, creditamos que a partir de 2019 a TV reforçará ainda mais as decisões do Estado e do atual presidente.

Dessa forma, acreditamos que a TV Brasil é uma importante ferramenta para o Estado, e ainda mais agora, no papel de divulgação das questões do Estado. Sua estrutura seguirá enfrentando os desafios que a colocam em desenvolvimento e enquanto o controle, a gestão estiver hierarquicamente e linearmente nas mãos exclusivas do Estado, dificilmente a TV atingirá seus objetivos públicos.

Assim, podemos afirmar que a TV Brasil durante o período analisado está mais alinhada aos interesses do Estado. Ela se coloca como uma TV que tem pretensões públicas, e que não é de fato pública porque prevalecem características estatais na sua condução. Ela apresenta uma característica híbrida, entre o Público e o Estatal, prevalecendo os interesses estatais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMUNICAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Podemos considerar que a TV Brasil apresenta alguns problemas que também estão ligados à estrutura do sistema que pretende fazer Comunicação Pública no país. A EBC determina as ações que serão postas em prática nos veículos ligados a ela, a TV é um exemplo. Existem alguns problemas que são centrais e de alguma forma comprometem o funcionamento de uma Comunicação Pública efetiva no Brasil. A problemática ligada à economia e aos índices de desenvolvimento influenciam na construção de uma Comunicação Pública, isso afeta diretamente toda a estrutura da empresa.

No entanto, também é preciso levar em conta mais três categorias que são centrais para a determinação de um rumo para a TV Brasil e de um sistema público de comunicação bem definido. Trata-se da *gestão*, da *participação social* e do *financiamento*. Na nossa análise ficou evidente que como uma boa articulação dessas três características dentro de um contexto econômico favorável pode alavancar a *autonomia*, a *legitimação*, a *distribuição* e um *conteúdo* diverso, criativo, único. A partir de uma *gestão* descentralizada, uma *participação social* complexa (MOYSES; VALENTE; SILVA, 2009), ou seja, mais diversa, ampliada, e uma forma responsável de gerir os recursos, mesmo com um modelo de *financiamento* misto (reafirmando aqui as práticas sem incorrer nas armadilhas do mercado), poderíamos, muito provavelmente, começar a vislumbrar uma TV pública mais impactante e um sistema público de comunicação de extrema relevância. Para isso, seria necessário exercer mudanças na lei 11.652, o marco regulatório que deu início a EBC.

Da forma como essas categorias estão, inclusive desde a criação da EBC, e como vêm se desdobrando através do atual governo federal, elas parecem distantes de uma resolução próxima da que apresentamos neste trabalho. É importante salientar também que um sistema público efetivo de comunicação é resultado de uma sociedade que tem suas garantias públicas bem definidas. Cabe ao Estado promover, mas cabe às pessoas se corresponsabilizarem com a manutenção, foco e objetivo desses aparelhos. É claro que tudo se torna muito mais difícil quando em países, como no Brasil, parte de garantias básicas não chegam à boa parte da população. É um problema político-social-econômico grave.

A Comunicação Pública precisa está alinhada a “(...) promoção de sentido de uma identidade nacional, promovendo cultura de democracia e respeito aos direitos.” (MENDELL, 2011, p. 3). Essa consciência é inegável no processo de garantia a uma democracia mais ampla e inclusiva, na qual os cidadãos e cidadãs se sintam parte das decisões que são

importantes para a afirmação de direitos. A liberdade garantida constitucionalmente é fundamental nesse processo como assegurada na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O público precisa ter uma ampla possibilidade de perspectivas e análises apontadas pela comunicação e esse leque de pontos de vista oferece o exercício da plena cidadania, desvendando e escolhendo caminhos, principalmente à medida que as pessoas se engajam no processo de tomada de decisões públicas. A Comunicação Pública é construída a partir de um campo colaborativo, no qual os veículos possam apresentar uma programação que represente os diversos grupos da sociedade, sem discriminação, incluindo programas direcionados a todos e todas e a grupos que podem ser viáveis da perspectiva comercial.

Nossa colaboração neste trabalho tenta apontar o comportamento da comunicação pública no Brasil a partir do funcionamento da TV Brasil descrito em relatórios publicados pela EBC ao longo dos anos. O recorte evidencia os detalhes comportamentais e sublinham a forma que o sistema de comunicação pública do país se manifesta. Este trabalho pode trazer algumas colaborações para a análise e reflexão de como a Comunicação Pública é importante para o desenvolvimento da sociedade, colaborando com a vida das pessoas.

Mesmo que nossa visão apresente uma sugestão de reavaliação na estrutura comunicacional pública brasileira, salientamos a importância da existência da EBC e seus veículos, como a TV Brasil. Esse é um fato de extrema relevância para a história da comunicação do nosso país. É preciso reconhecer isso e a partir daí apontar aquilo que pode ser melhorado para que o potencial do sistema público brasileiro de comunicação seja mais bem utilizado e desempenhe o papel para o qual nasceu.

O padrão de comportamento da TV Brasil, conseqüentemente da EBC, não é aleatório, nem por acaso. Percebemos também como o fator político é determinante na condução do sistema e essa questão pode ser uma das discussões dentre as várias possíveis em futuras pautas de pesquisadores, ou seja, o papel político da TV Brasil e da EBC. Nesse processo observamos o Estado no centro das tomadas de decisões dos veículos que pretendem ser públicos no país. Essa problemática não é exclusiva do Brasil, no entanto a estrutura política, social, econômica e histórica referentes ao país podem apontar especificidades próprias na maneira de conduzir o sistema local.

Além disso, este trabalho pretendeu apontar características gerais da Comunicação Pública para servir enquanto mais um instrumento de reflexão quanto aos desafios no que diz respeito a um sistema público efetivo. Foi possível também refletir o papel da Comunicação Estatal fazendo com que esses conceitos impulsionassem nossa pesquisa juntamente com um

aprofundamento de parte da legislação vigente em comunicação e que nos ajudou a entender melhor como foi implantada a pretensa comunicação pública do país.

Certamente, os relatórios detalham alguns traços de comportamento da TV Brasil, mas não são definitivos. Reconhecemos que a escolha de realizar esta análise a partir dos relatórios ofereceu a oportunidade de permitir uma reflexão levando em conta um documento oficial emitido pela própria EBC que tenta apresentar a totalidade das ações e números dos veículos e do sistema de comunicação pública vigentes no país.

No entanto, esses documentos não são suficientes para determinar o papel da comunicação pública no Brasil. Percebemos que alguns detalhes precisam ser evidenciados em novas pesquisas com novas fontes e fundamentações que farão o debate avançar. O resultado apresentado nesta monografia se estabeleceu a partir de um recorte que para um primeiro momento, um primeiro contato com o conteúdo e com o assunto, oferece um panorama no qual algumas colaborações podem surgir, porém novos questionamentos também.

Esse processo é importante para difusão da discussão da Comunicação Pública no Brasil. A interpretação apontada neste trabalho é só o início de uma pesquisa que pode se desdobrar em novos olhares sobre o tipo de sistema de comunicação que vem sendo desenvolvido no país e que pode ter seu modelo aprimorado ou adequado segundo os conceitos mais assertivos da Comunicação Pública. É a partir da definição do que não serve e do que serve para a Comunicação Pública que podemos construir um sistema e estrutura realista, com uma gestão e participação social mais plural, abrangente e democrática.

Só a partir desse intuito será possível vislumbrar uma Comunicação Pública efetiva no Brasil, sem controle majoritário do Estado, nem integrado a uma lógica imprópria do mercado. No atual contexto, a ideia de Comunicação Pública se afasta na medida em que o Estado atua de forma decisiva no funcionamento da EBC, e conseqüentemente, nos demais veículos da rede, a exemplo da TV Brasil.

Ainda apontamos um possível comportamento híbrido da TV Brasil, também da EBC, já que em lei seus objetivos afirmam pontos importantes para a implementação de uma Comunicação Pública efetiva. Porém, essas características colocadas em lei não são capazes de serem praticadas na sua totalidade e em todo potencial porque o Estado ainda pesa majoritariamente nas decisões e não abre espaço para um chamamento público que ofereça uma participação social contundente. As decisões são unidirecionais.

Ademais a Comunicação Pública está atrelada a uma estrutura política, social e econômica, então também é preciso levar em conta o contexto em que o sistema de

comunicação se desenvolve. A problemática social que o Brasil carrega historicamente reflete nos meios de comunicação e influenciam todo processo de desenvolvimento estrutural da Comunicação Pública. É um problema sistemático. Além disso, é preciso reconhecer os esforços da gestão que se mostrou interessada em implantar e ampliar um sistema de comunicação pública no país quando criou a EBC, mesmo que esse sistema não venha atingindo alguns objetivos como deveria e atravessa por incertezas e algumas inseguranças na atual gestão federal.

Resta-nos seguir observando as ações que vão sendo conduzidas na EBC e na TV Brasil e ao longo dos anos, criticar, colaborar, sugerir novos caminhos para que a Comunicação Pública em nosso país tenha foco na realização de uma missão definida, capaz de injetar autoestima na sociedade e colaborar com a desconstrução dos abismos sociais existentes que tanto pelem cidadãos e cidadãs. Esses mecanismos serão possíveis quando, em um primeiro momento, por exemplo, a própria sociedade for incluída no processo de construção de uma comunicação mais inclusiva e democrática.

Por fim, reforçamos a necessidade de um comprometimento geral para o estabelecimento de uma Comunicação Pública que possa ser coerente, forte e sem contradições. Só assim será possível construir um sistema mais eficaz e coadunado aos compromissos sociais que dialogam com a vida das pessoas e menos com o poder, com empreitadas de manutenção do *status quo*, com interesses privados ou qualquer tipo de iniciativa que implique uma frase de efeito sem interação, inclusão e democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APÓS ser extinto, Conselho Curador da EBC é alvo por de ação por divulgar acervo público.

Brasil de Fato, São Paulo, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/27/apos-ser-extinto-conselho-curador-da-ebc-e-alvo-de-acao-por-divulgar-acervo-publico>. Acesso em: 01 de novembro de 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CONSELHO de Comunicação critica fim de conselho curador da EBC. **Senado Notícias**, 10 de outubro de 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/10/conselho-de-comunicacao-critica-fim-de-conselho-curador-da-ebc>. Acesso em: 01 de novembro de 2020.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: Jorge Duarte (organizador).

Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

EBC comemora nesta segunda nove anos de atuação. **Agência Brasil**, Brasília, 24 de outubro de 2016. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/ebc-comemora-nesta-segunda-nove-anos-de-atuacao>. Acesso em: 29 de outubro de 2020.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Relatório de administração 2017**.

<https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/relatorio-de-administracao>, 2018.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Relatório Integrado. Relatório de administração 2018**. <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/relatorio-de-administracao>, 2019.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Relatório Integrado. Relatório da administração 2019**. <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/relatorio-de-administracao>, 2020.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. **Novo dicionário de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A, 1986.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: Maria de Souza Minayo (organizadora). **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: Heloiza Matos (organizadora). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

MARTINS, Américo. **Relatório da administração 2015**. Brasília, <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/relatorio-de-administracao>, 2016.

MENDELL, Toby. **Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2011.

MINAYO, Maria de Souza. O desafio da pesquisa social. In: Maria de Souza Minayo (organizadora). **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MOYSES, Diogo; VALENTE, Jonas; SILVA, Sivaldo Pereira da. Sistemas públicos de comunicação: panorama analítico das experiências em doze países e os desafios para o caso brasileiro. In: **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009 – (Coleção Comunicação).

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação Pública e os Setores Não-Estatais. In: Maria José da Costa Oliveira (organizadora). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004 – (Coleção Comunicação, Cultura e Cidadania).

RIMOLI, Laerte. **Relatório da administração 2016**. Brasília, <https://www.ebc.com.br/governanca-corporativa/relatorio-de-administracao>, 2017.

SILVA, De Pácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

TEMER exonera presidente da EBC que tinha mandato até maio de 2020. **G1**, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/temer-exonera-presidente-da-ebc-que-tinha-mandato-ate-maio-de-2020.html> Acesso em: 30/10/2020.

VALENTE, Jonas. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação. In: **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009 – (Coleção Comunicação).

VALENTE, Jonas. Sistema público de comunicação do Brasil. In: **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009 – (Coleção Comunicação).