

**Democratização da comunicação e sistema público de mídia: um olhar a partir dos movimentos sociais**

**Democratization of communication and public media system: an approach from social movements**

**Democratización de la comunicación y sistema público de medios: una mirada desde los movimientos sociales**

**Luiz Felipe Ferreira Stevanim**

Doutor em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tecnologista em Saúde Pública (Comunicação) na Fundação Oswaldo Cruz. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia Política da Informação e Comunicação (PEIC).

Contato: [lfstevanim@gmail.com](mailto:lfstevanim@gmail.com)

Artigo submetido em 06/06/2017 e aprovado em 27/07/2017.

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a inserção da demanda por um sistema público de mídia nas lutas pela democratização da comunicação no Brasil. Utiliza-se a metodologia da análise histórico-processual para compreender como os atores sociais articularam práticas e discursos em torno dessa agenda no percurso temporal. Conclui-se que esta é uma reivindicação estratégica para a construção da comunicação democrática, mas que somente encontrou viabilidade em espaços de implementação institucional “marginal”. A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) resultou da formulação de uma pauta em defesa da comunicação pública pelos movimentos sociais, porém esbarra em dificuldades para democratizar as políticas de comunicação no país.

Palavras-chaves: Democratização da comunicação; Movimentos sociais; Sistema público de mídia; Televisão Pública; Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the insertion of the demand for a public media system in the struggles for the democratization of communication in Brazil. The methodology of historical process analysis is used to understand how the social actors articulated practices and discourses around this agenda in the temporal course. The paper concludes that this is a strategic claim for the construction of democratic communication, but that only found viability in “marginal” spaces of institutional implementation. The creation of Empresa Brasil de Comunicação (EBC) resulted from the formulation of an agenda in defense of public communication by social movements, but it meets difficulties in democratizing the communication policies in this country.

Keywords: Democratization of communication; Social movements; Public media system; Public Television; Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la inserción de la demanda por un sistema público de medios en las luchas por la democratización de la comunicación en Brasil. Se utiliza la metodología del análisis histórico-procesal para comprender cómo los actores sociales articularon prácticas y discursos en torno a esa agenda en el recorrido temporal. El artículo concluye que esta es una reivindicación estratégica para la construcción de la comunicación democrática, pero que sólo ha encontrado viabilidad en espacios de implementación institucional “marginal”. La creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) resultó de la formulación de una pauta en defensa de la comunicación pública por los movimientos sociales, pero choca con dificultades para democratizar las políticas de comunicación en este país.

Palabras clave: Democratización de la comunicación; Movimientos sociales; Sistema público de medios; Televisión pública; Empresa Brasil de Comunicação (EBC).



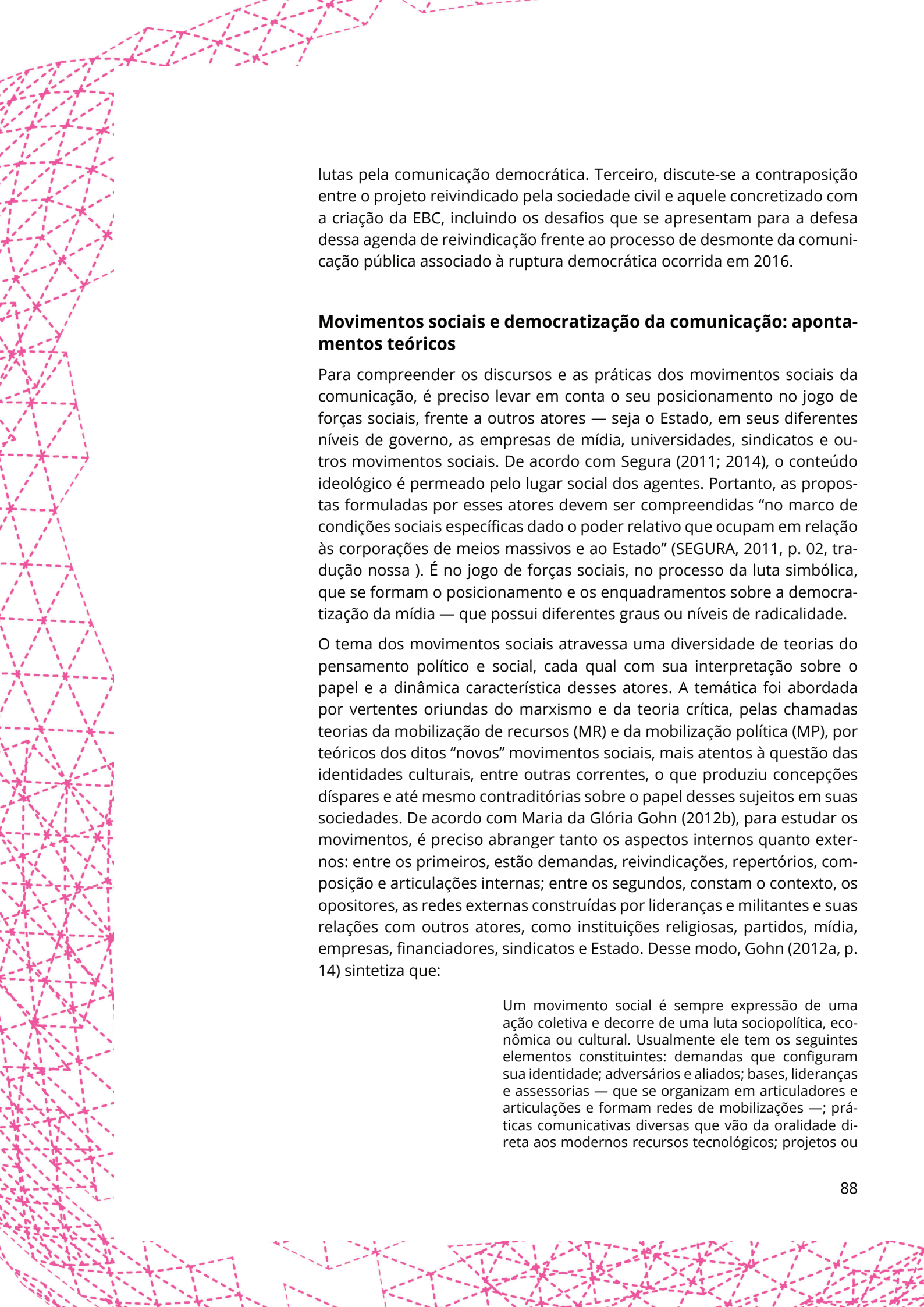
## Introdução

A construção de um sistema público de mídia apresenta-se como uma demanda histórica do movimento pela democratização da comunicação no Brasil, sobretudo em razão da hegemonia do setor privado-comercial no cenário midiático brasileiro. A Constituição Brasileira de 1988 abarcou esta noção, ao prever a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de radiodifusão, a partir das lutas por políticas democráticas de comunicação que tiveram lugar nos anos 1980. No entanto, permaneceram lacunas em relação à regulamentação e aos sentidos em disputa em torno do que se entendia por sistema público (LIMA, 2008; 2009; STEVANIM, 2011).

Somente no contexto da segunda metade dos anos 2000, com um ciclo de rearticulação do movimento pela democratização da comunicação, a demanda por um sistema público de mídia ganhou força novamente no debate social, em consonância com a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007. Esse encontro ocorreu a partir da interlocução dos atores sociais que defendiam a agenda das mídias públicas — sobretudo associações de emissoras do chamado “campo público” e movimentos ligados à democratização da comunicação — com o Ministério da Cultura. Esse processo de mediação entre atores da sociedade civil e agentes governamentais possibilitou um contexto de formatação de um projeto de sistema público, a ser gerido pelo governo federal, o que desencadeou a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e o lançamento da TV Brasil, em dezembro de 2007. No entanto, em que medida a política delineada correspondia às reivindicações dos atores sociais e às demandas relacionadas às lutas pela democratização da comunicação?

Este artigo pretende analisar o lugar estratégico ocupado pela agenda do sistema público de mídia no processo sócio-histórico das lutas pela comunicação democrática. Busca tanto entender o modo como as reivindicações em torno desse tema foram construídas pelos atores quanto identificar em que medida a política concretizada com a criação da EBC se relacionava com os anseios sociais. O diálogo com as chamadas teorias dos movimentos sociais é um caminho teórico-metodológico que contribui para compreender o que os atores reivindicam, de que modo o fazem e como se articulam com o Estado, o mercado e outros agentes para a implementação das políticas. Esse olhar direcionado a atores, práticas e discursos constitui-se como um esforço para ampliar o escopo de análise da economia política da comunicação (EPC), geralmente centrados no papel do Estado e do mercado na formatação dos sistemas de mídia.

Em primeiro lugar, parte-se de uma perspectiva que entende os movimentos sociais como atores que disputam hegemonia na sociedade civil, a partir de relações assimétricas de poder. Segundo, analisa-se a formulação da demanda social relacionada à construção do sistema público de mídia nas



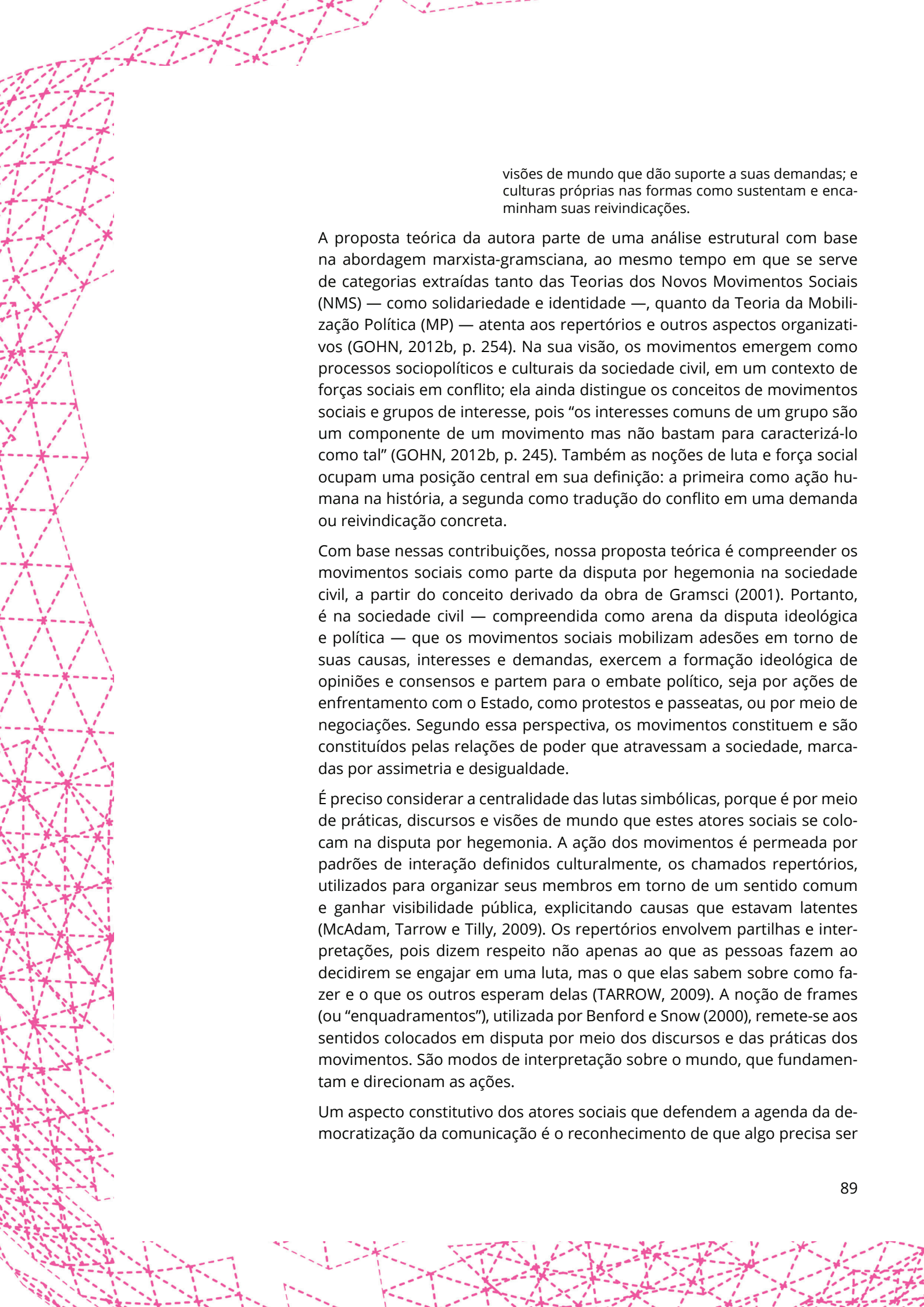
lutas pela comunicação democrática. Terceiro, discute-se a contraposição entre o projeto reivindicado pela sociedade civil e aquele concretizado com a criação da EBC, incluindo os desafios que se apresentam para a defesa dessa agenda de reivindicação frente ao processo de desmonte da comunicação pública associado à ruptura democrática ocorrida em 2016.

### **Movimentos sociais e democratização da comunicação: apontamentos teóricos**

Para compreender os discursos e as práticas dos movimentos sociais da comunicação, é preciso levar em conta o seu posicionamento no jogo de forças sociais, frente a outros atores — seja o Estado, em seus diferentes níveis de governo, as empresas de mídia, universidades, sindicatos e outros movimentos sociais. De acordo com Segura (2011; 2014), o conteúdo ideológico é permeado pelo lugar social dos agentes. Portanto, as propostas formuladas por esses atores devem ser compreendidas “no marco de condições sociais específicas dado o poder relativo que ocupam em relação às corporações de meios massivos e ao Estado” (SEGURA, 2011, p. 02, tradução nossa). É no jogo de forças sociais, no processo da luta simbólica, que se formam o posicionamento e os enquadramentos sobre a democratização da mídia — que possui diferentes graus ou níveis de radicalidade.

O tema dos movimentos sociais atravessa uma diversidade de teorias do pensamento político e social, cada qual com sua interpretação sobre o papel e a dinâmica característica desses atores. A temática foi abordada por vertentes oriundas do marxismo e da teoria crítica, pelas chamadas teorias da mobilização de recursos (MR) e da mobilização política (MP), por teóricos dos ditos “novos” movimentos sociais, mais atentos à questão das identidades culturais, entre outras correntes, o que produziu concepções díspares e até mesmo contraditórias sobre o papel desses sujeitos em suas sociedades. De acordo com Maria da Glória Gohn (2012b), para estudar os movimentos, é preciso abranger tanto os aspectos internos quanto externos: entre os primeiros, estão demandas, reivindicações, repertórios, composição e articulações internas; entre os segundos, constam o contexto, os opositores, as redes externas construídas por lideranças e militantes e suas relações com outros atores, como instituições religiosas, partidos, mídia, empresas, financiadores, sindicatos e Estado. Desse modo, Gohn (2012a, p. 14) sintetiza que:

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias — que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações —; práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou



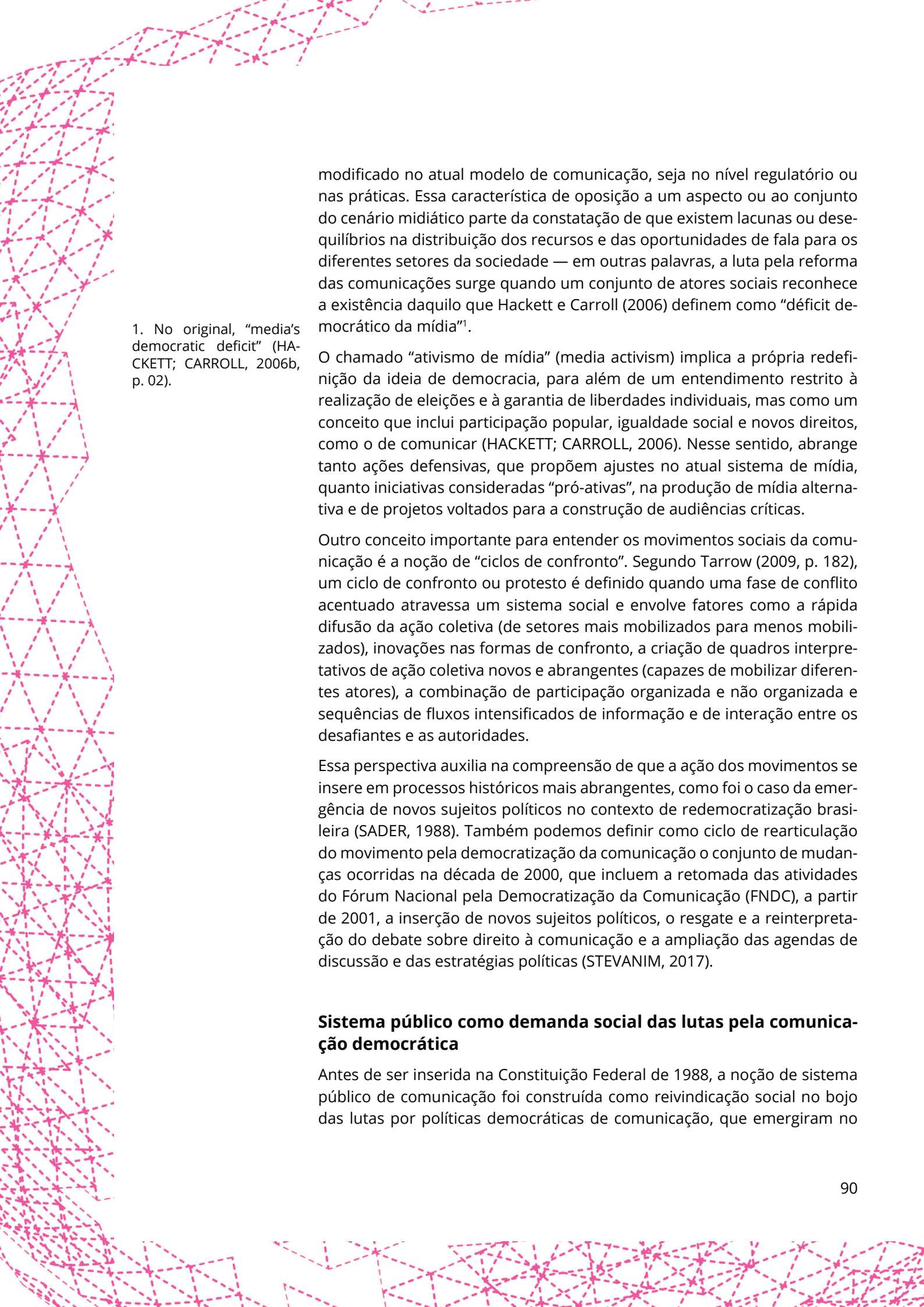
visões de mundo que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações.

A proposta teórica da autora parte de uma análise estrutural com base na abordagem marxista-gramsciana, ao mesmo tempo em que se serve de categorias extraídas tanto das Teorias dos Novos Movimentos Sociais (NMS) — como solidariedade e identidade —, quanto da Teoria da Mobilização Política (MP) — atenta aos repertórios e outros aspectos organizativos (GOHN, 2012b, p. 254). Na sua visão, os movimentos emergem como processos sociopolíticos e culturais da sociedade civil, em um contexto de forças sociais em conflito; ela ainda distingue os conceitos de movimentos sociais e grupos de interesse, pois “os interesses comuns de um grupo são um componente de um movimento mas não bastam para caracterizá-lo como tal” (GOHN, 2012b, p. 245). Também as noções de luta e força social ocupam uma posição central em sua definição: a primeira como ação humana na história, a segunda como tradução do conflito em uma demanda ou reivindicação concreta.

Com base nessas contribuições, nossa proposta teórica é compreender os movimentos sociais como parte da disputa por hegemonia na sociedade civil, a partir do conceito derivado da obra de Gramsci (2001). Portanto, é na sociedade civil — compreendida como arena da disputa ideológica e política — que os movimentos sociais mobilizam adesões em torno de suas causas, interesses e demandas, exercem a formação ideológica de opiniões e consensos e partem para o embate político, seja por ações de enfrentamento com o Estado, como protestos e passeatas, ou por meio de negociações. Segundo essa perspectiva, os movimentos constituem e são constituídos pelas relações de poder que atravessam a sociedade, marcadas por assimetria e desigualdade.

É preciso considerar a centralidade das lutas simbólicas, porque é por meio de práticas, discursos e visões de mundo que estes atores sociais se colocam na disputa por hegemonia. A ação dos movimentos é permeada por padrões de interação definidos culturalmente, os chamados repertórios, utilizados para organizar seus membros em torno de um sentido comum e ganhar visibilidade pública, explicitando causas que estavam latentes (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009). Os repertórios envolvem partilhas e interpretações, pois dizem respeito não apenas ao que as pessoas fazem ao decidirem se engajar em uma luta, mas o que elas sabem sobre como fazer e o que os outros esperam delas (TARROW, 2009). A noção de frames (ou “enquadramentos”), utilizada por Benford e Snow (2000), remete-se aos sentidos colocados em disputa por meio dos discursos e das práticas dos movimentos. São modos de interpretação sobre o mundo, que fundamentam e direcionam as ações.

Um aspecto constitutivo dos atores sociais que defendem a agenda da democratização da comunicação é o reconhecimento de que algo precisa ser



1. No original, “media’s democratic deficit” (HACKETT; CARROLL, 2006b, p. 02).

modificado no atual modelo de comunicação, seja no nível regulatório ou nas práticas. Essa característica de oposição a um aspecto ou ao conjunto do cenário midiático parte da constatação de que existem lacunas ou desequilíbrios na distribuição dos recursos e das oportunidades de fala para os diferentes setores da sociedade — em outras palavras, a luta pela reforma das comunicações surge quando um conjunto de atores sociais reconhece a existência daquilo que Hackett e Carroll (2006) definem como “déficit democrático da mídia”<sup>1</sup>.

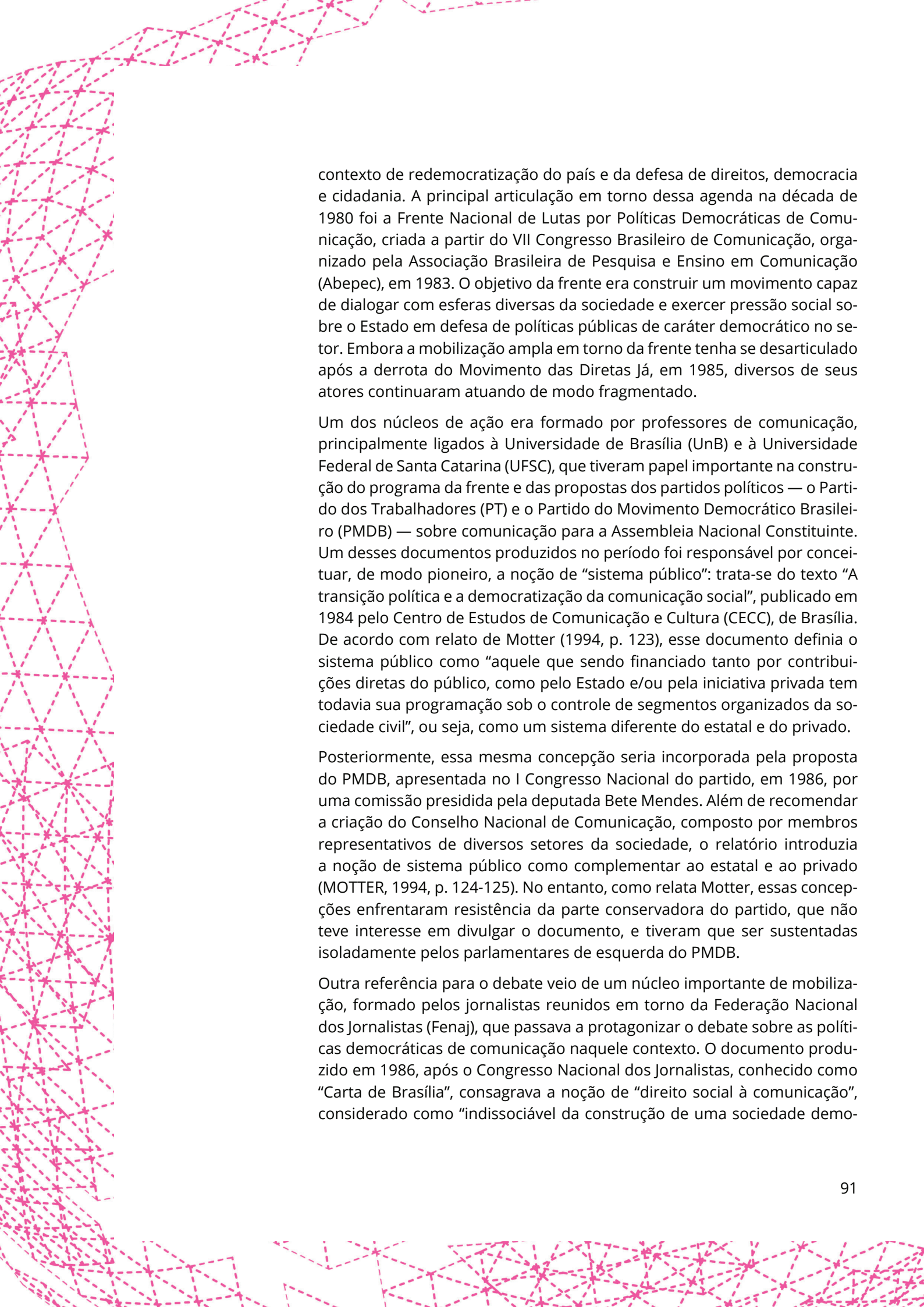
O chamado “ativismo de mídia” (media activism) implica a própria redefinição da ideia de democracia, para além de um entendimento restrito à realização de eleições e à garantia de liberdades individuais, mas como um conceito que inclui participação popular, igualdade social e novos direitos, como o de comunicar (HACKETT; CARROLL, 2006). Nesse sentido, abrange tanto ações defensivas, que propõem ajustes no atual sistema de mídia, quanto iniciativas consideradas “pró-ativas”, na produção de mídia alternativa e de projetos voltados para a construção de audiências críticas.

Outro conceito importante para entender os movimentos sociais da comunicação é a noção de “ciclos de confronto”. Segundo Tarrow (2009, p. 182), um ciclo de confronto ou protesto é definido quando uma fase de conflito acentuado atravessa um sistema social e envolve fatores como a rápida difusão da ação coletiva (de setores mais mobilizados para menos mobilizados), inovações nas formas de confronto, a criação de quadros interpretativos de ação coletiva novos e abrangentes (capazes de mobilizar diferentes atores), a combinação de participação organizada e não organizada e sequências de fluxos intensificados de informação e de interação entre os desafiantes e as autoridades.

Essa perspectiva auxilia na compreensão de que a ação dos movimentos se insere em processos históricos mais abrangentes, como foi o caso da emergência de novos sujeitos políticos no contexto de redemocratização brasileira (SADER, 1988). Também podemos definir como ciclo de rearticulação do movimento pela democratização da comunicação o conjunto de mudanças ocorridas na década de 2000, que incluem a retomada das atividades do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a partir de 2001, a inserção de novos sujeitos políticos, o resgate e a reinterpretção do debate sobre direito à comunicação e a ampliação das agendas de discussão e das estratégias políticas (STEVANIM, 2017).

### **Sistema público como demanda social das lutas pela comunicação democrática**

Antes de ser inserida na Constituição Federal de 1988, a noção de sistema público de comunicação foi construída como reivindicação social no bojo das lutas por políticas democráticas de comunicação, que emergiram no

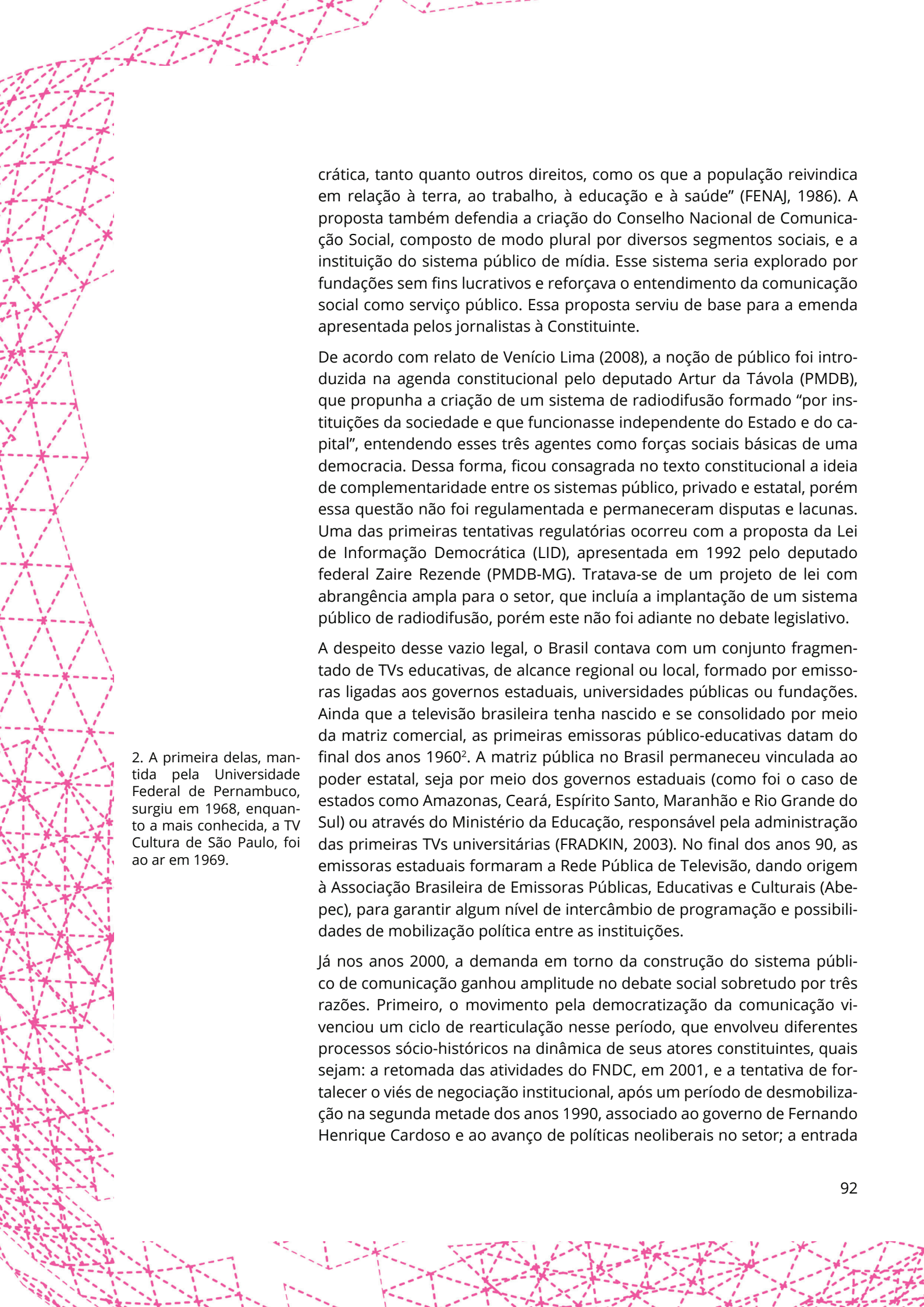


contexto de redemocratização do país e da defesa de direitos, democracia e cidadania. A principal articulação em torno dessa agenda na década de 1980 foi a Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação, criada a partir do VII Congresso Brasileiro de Comunicação, organizado pela Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Comunicação (Abepec), em 1983. O objetivo da frente era construir um movimento capaz de dialogar com esferas diversas da sociedade e exercer pressão social sobre o Estado em defesa de políticas públicas de caráter democrático no setor. Embora a mobilização ampla em torno da frente tenha se desarticulado após a derrota do Movimento das Diretas Já, em 1985, diversos de seus atores continuaram atuando de modo fragmentado.

Um dos núcleos de ação era formado por professores de comunicação, principalmente ligados à Universidade de Brasília (UnB) e à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que tiveram papel importante na construção do programa da frente e das propostas dos partidos políticos — o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) — sobre comunicação para a Assembleia Nacional Constituinte. Um desses documentos produzidos no período foi responsável por conceituar, de modo pioneiro, a noção de “sistema público”: trata-se do texto “A transição política e a democratização da comunicação social”, publicado em 1984 pelo Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CECC), de Brasília. De acordo com relato de Motter (1994, p. 123), esse documento definia o sistema público como “aquele que sendo financiado tanto por contribuições diretas do público, como pelo Estado e/ou pela iniciativa privada tem todavia sua programação sob o controle de segmentos organizados da sociedade civil”, ou seja, como um sistema diferente do estatal e do privado.

Posteriormente, essa mesma concepção seria incorporada pela proposta do PMDB, apresentada no I Congresso Nacional do partido, em 1986, por uma comissão presidida pela deputada Bete Mendes. Além de recomendar a criação do Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros representativos de diversos setores da sociedade, o relatório introduzia a noção de sistema público como complementar ao estatal e ao privado (MOTTER, 1994, p. 124-125). No entanto, como relata Motter, essas concepções enfrentaram resistência da parte conservadora do partido, que não teve interesse em divulgar o documento, e tiveram que ser sustentadas isoladamente pelos parlamentares de esquerda do PMDB.

Outra referência para o debate veio de um núcleo importante de mobilização, formado pelos jornalistas reunidos em torno da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que passava a protagonizar o debate sobre as políticas democráticas de comunicação naquele contexto. O documento produzido em 1986, após o Congresso Nacional dos Jornalistas, conhecido como “Carta de Brasília”, consagrava a noção de “direito social à comunicação”, considerado como “indissociável da construção de uma sociedade demo-



crática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde” (FENAJ, 1986). A proposta também defendia a criação do Conselho Nacional de Comunicação Social, composto de modo plural por diversos segmentos sociais, e a instituição do sistema público de mídia. Esse sistema seria explorado por fundações sem fins lucrativos e reforçava o entendimento da comunicação social como serviço público. Essa proposta serviu de base para a emenda apresentada pelos jornalistas à Constituinte.

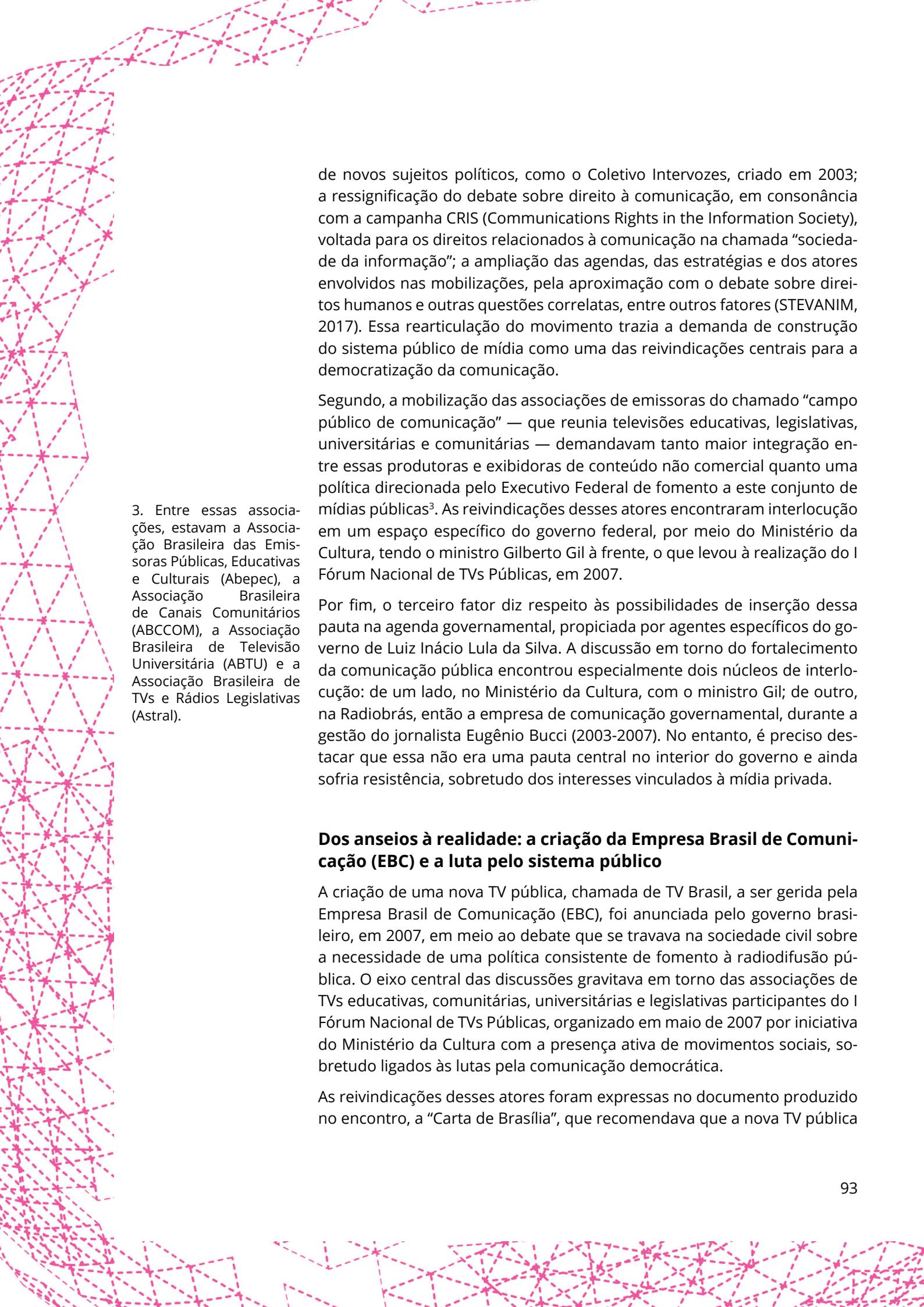
De acordo com relato de Venício Lima (2008), a noção de público foi introduzida na agenda constitucional pelo deputado Artur da Távola (PMDB), que propunha a criação de um sistema de radiodifusão formado “por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”, entendendo esses três agentes como forças sociais básicas de uma democracia. Dessa forma, ficou consagrada no texto constitucional a ideia de complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, porém essa questão não foi regulamentada e permaneceram disputas e lacunas. Uma das primeiras tentativas regulatórias ocorreu com a proposta da Lei de Informação Democrática (LID), apresentada em 1992 pelo deputado federal Zaire Rezende (PMDB-MG). Tratava-se de um projeto de lei com abrangência ampla para o setor, que incluía a implantação de um sistema público de radiodifusão, porém este não foi adiante no debate legislativo.

A despeito desse vazio legal, o Brasil contava com um conjunto fragmentado de TVs educativas, de alcance regional ou local, formado por emissoras ligadas aos governos estaduais, universidades públicas ou fundações. Ainda que a televisão brasileira tenha nascido e se consolidado por meio da matriz comercial, as primeiras emissoras público-educativas datam do final dos anos 1960<sup>2</sup>. A matriz pública no Brasil permaneceu vinculada ao poder estatal, seja por meio dos governos estaduais (como foi o caso de estados como Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão e Rio Grande do Sul) ou através do Ministério da Educação, responsável pela administração das primeiras TVs universitárias (FRADKIN, 2003). No final dos anos 90, as emissoras estaduais formaram a Rede Pública de Televisão, dando origem à Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), para garantir algum nível de intercâmbio de programação e possibilidades de mobilização política entre as instituições.

Já nos anos 2000, a demanda em torno da construção do sistema público de comunicação ganhou amplitude no debate social sobretudo por três razões. Primeiro, o movimento pela democratização da comunicação vivenciou um ciclo de rearticulação nesse período, que envolveu diferentes processos sócio-históricos na dinâmica de seus atores constituintes, quais sejam: a retomada das atividades do FNDC, em 2001, e a tentativa de fortalecer o viés de negociação institucional, após um período de desmobilização na segunda metade dos anos 1990, associado ao governo de Fernando Henrique Cardoso e ao avanço de políticas neoliberais no setor; a entrada

2. A primeira delas, mantida pela Universidade Federal de Pernambuco, surgiu em 1968, enquanto a mais conhecida, a TV Cultura de São Paulo, foi ao ar em 1969.





3. Entre essas associações, estavam a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), a Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) e a Associação Brasileira de TVs e Rádios Legislativas (Astral).

de novos sujeitos políticos, como o Coletivo Intervezes, criado em 2003; a ressignificação do debate sobre direito à comunicação, em consonância com a campanha CRIS (Communications Rights in the Information Society), voltada para os direitos relacionados à comunicação na chamada “sociedade da informação”; a ampliação das agendas, das estratégias e dos atores envolvidos nas mobilizações, pela aproximação com o debate sobre direitos humanos e outras questões correlatas, entre outros fatores (STEVANIM, 2017). Essa rearticulação do movimento trazia a demanda de construção do sistema público de mídia como uma das reivindicações centrais para a democratização da comunicação.

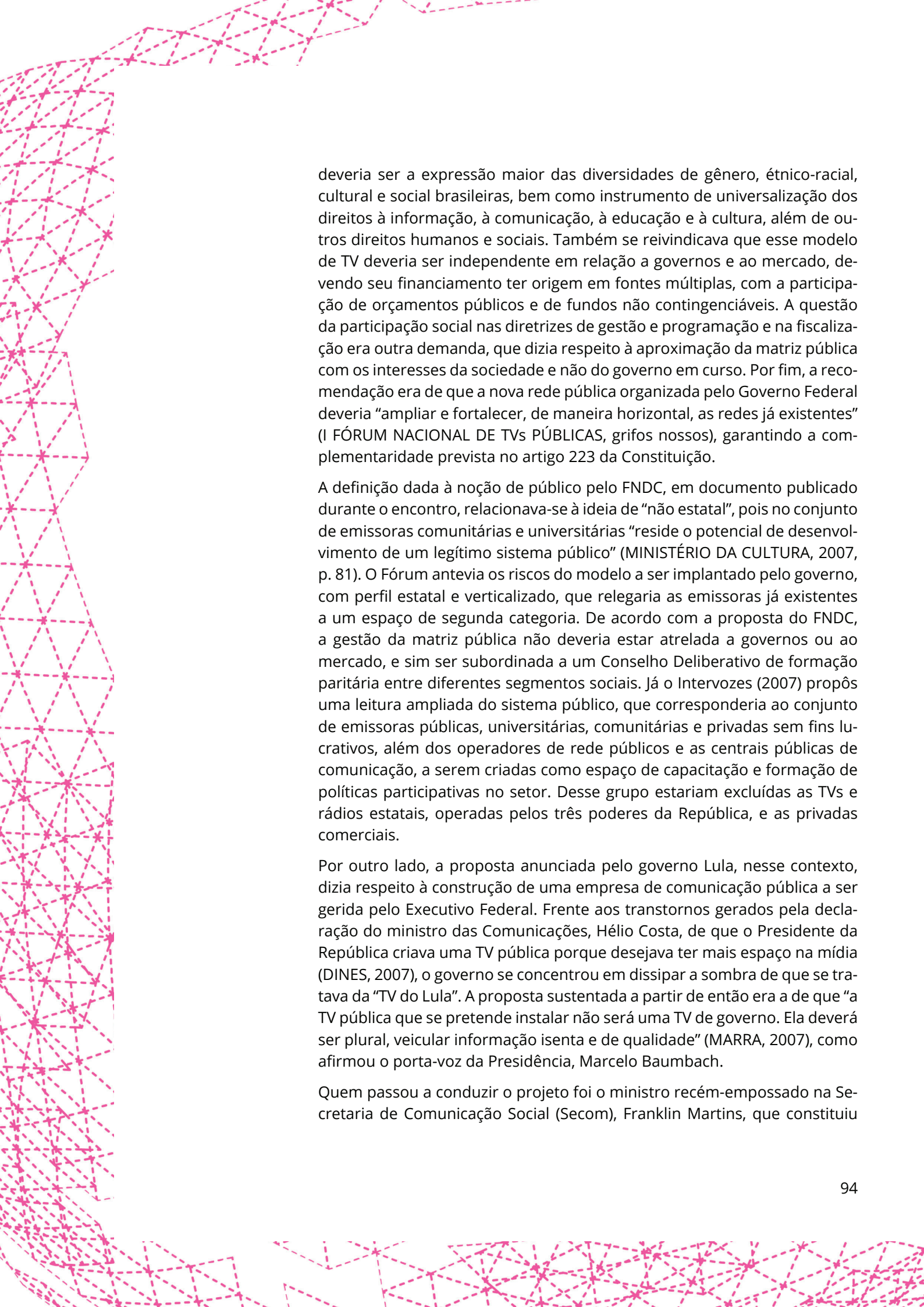
Segundo, a mobilização das associações de emissoras do chamado “campo público de comunicação” — que reunia televisões educativas, legislativas, universitárias e comunitárias — demandavam tanto maior integração entre essas produtoras e exibidoras de conteúdo não comercial quanto uma política direcionada pelo Executivo Federal de fomento a este conjunto de mídias públicas<sup>3</sup>. As reivindicações desses atores encontraram interlocução em um espaço específico do governo federal, por meio do Ministério da Cultura, tendo o ministro Gilberto Gil à frente, o que levou à realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007.

Por fim, o terceiro fator diz respeito às possibilidades de inserção dessa pauta na agenda governamental, propiciada por agentes específicos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A discussão em torno do fortalecimento da comunicação pública encontrou especialmente dois núcleos de interlocução: de um lado, no Ministério da Cultura, com o ministro Gil; de outro, na Radiobrás, então a empresa de comunicação governamental, durante a gestão do jornalista Eugênio Bucci (2003-2007). No entanto, é preciso destacar que essa não era uma pauta central no interior do governo e ainda sofria resistência, sobretudo dos interesses vinculados à mídia privada.

### **Dos anseios à realidade: a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a luta pelo sistema público**

A criação de uma nova TV pública, chamada de TV Brasil, a ser gerida pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), foi anunciada pelo governo brasileiro, em 2007, em meio ao debate que se travava na sociedade civil sobre a necessidade de uma política consistente de fomento à radiodifusão pública. O eixo central das discussões gravitava em torno das associações de TVs educativas, comunitárias, universitárias e legislativas participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas, organizado em maio de 2007 por iniciativa do Ministério da Cultura com a presença ativa de movimentos sociais, sobretudo ligados às lutas pela comunicação democrática.

As reivindicações desses atores foram expressas no documento produzido no encontro, a “Carta de Brasília”, que recomendava que a nova TV pública

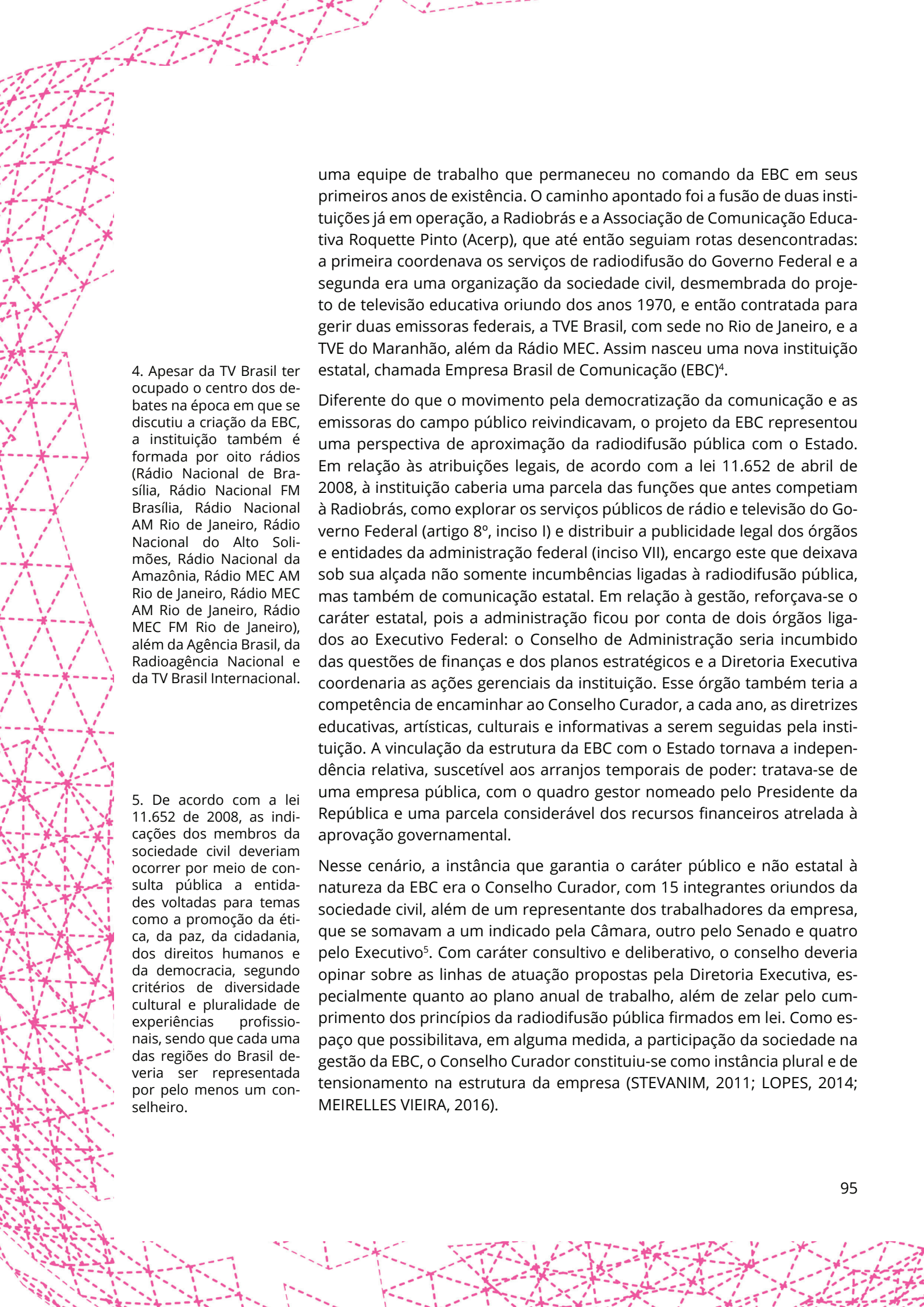


deveria ser a expressão maior das diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, bem como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, além de outros direitos humanos e sociais. Também se reivindicava que esse modelo de TV deveria ser independente em relação a governos e ao mercado, devendo seu financiamento ter origem em fontes múltiplas, com a participação de orçamentos públicos e de fundos não contingenciáveis. A questão da participação social nas diretrizes de gestão e programação e na fiscalização era outra demanda, que dizia respeito à aproximação da matriz pública com os interesses da sociedade e não do governo em curso. Por fim, a recomendação era de que a nova rede pública organizada pelo Governo Federal deveria “ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes já existentes” (I FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS, grifos nossos), garantindo a complementaridade prevista no artigo 223 da Constituição.

A definição dada à noção de público pelo FNDC, em documento publicado durante o encontro, relacionava-se à ideia de “não estatal”, pois no conjunto de emissoras comunitárias e universitárias “reside o potencial de desenvolvimento de um legítimo sistema público” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007, p. 81). O Fórum antevia os riscos do modelo a ser implantado pelo governo, com perfil estatal e verticalizado, que relegaria as emissoras já existentes a um espaço de segunda categoria. De acordo com a proposta do FNDC, a gestão da matriz pública não deveria estar atrelada a governos ou ao mercado, e sim ser subordinada a um Conselho Deliberativo de formação paritária entre diferentes segmentos sociais. Já o Interozes (2007) propôs uma leitura ampliada do sistema público, que corresponderia ao conjunto de emissoras públicas, universitárias, comunitárias e privadas sem fins lucrativos, além dos operadores de rede públicos e as centrais públicas de comunicação, a serem criadas como espaço de capacitação e formação de políticas participativas no setor. Desse grupo estariam excluídas as TVs e rádios estatais, operadas pelos três poderes da República, e as privadas comerciais.

Por outro lado, a proposta anunciada pelo governo Lula, nesse contexto, dizia respeito à construção de uma empresa de comunicação pública a ser gerida pelo Executivo Federal. Frente aos transtornos gerados pela declaração do ministro das Comunicações, Hélio Costa, de que o Presidente da República criava uma TV pública porque desejava ter mais espaço na mídia (DINES, 2007), o governo se concentrou em dissipar a sombra de que se tratava da “TV do Lula”. A proposta sustentada a partir de então era a de que “a TV pública que se pretende instalar não será uma TV de governo. Ela deverá ser plural, veicular informação isenta e de qualidade” (MARRA, 2007), como afirmou o porta-voz da Presidência, Marcelo Baumbach.

Quem passou a conduzir o projeto foi o ministro recém-empossado na Secretaria de Comunicação Social (Secom), Franklin Martins, que constituiu



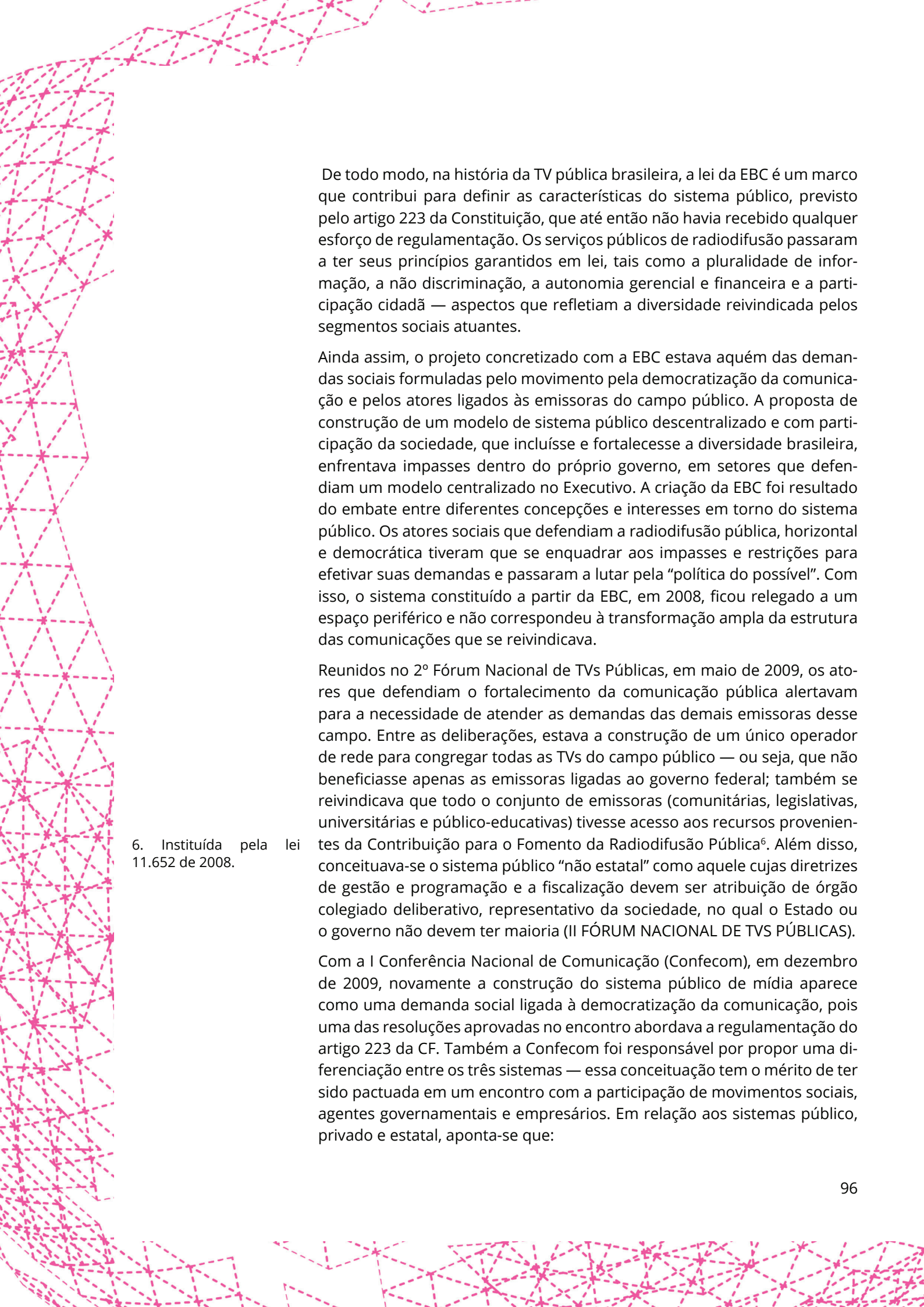
4. Apesar da TV Brasil ter ocupado o centro dos debates na época em que se discutiu a criação da EBC, a instituição também é formada por oito rádios (Rádio Nacional de Brasília, Rádio Nacional FM Brasília, Rádio Nacional AM Rio de Janeiro, Rádio Nacional do Alto Solimões, Rádio Nacional da Amazônia, Rádio MEC AM Rio de Janeiro, Rádio MEC AM Rio de Janeiro, Rádio MEC FM Rio de Janeiro), além da Agência Brasil, da Radioagência Nacional e da TV Brasil Internacional.

5. De acordo com a lei 11.652 de 2008, as indicações dos membros da sociedade civil deveriam ocorrer por meio de consulta pública a entidades voltadas para temas como a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia, segundo critérios de diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais, sendo que cada uma das regiões do Brasil deveria ser representada por pelo menos um conselheiro.

uma equipe de trabalho que permaneceu no comando da EBC em seus primeiros anos de existência. O caminho apontado foi a fusão de duas instituições já em operação, a Radiobrás e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), que até então seguiam rotas desencontradas: a primeira coordenava os serviços de radiodifusão do Governo Federal e a segunda era uma organização da sociedade civil, desmembrada do projeto de televisão educativa oriundo dos anos 1970, e então contratada para gerir duas emissoras federais, a TVE Brasil, com sede no Rio de Janeiro, e a TVE do Maranhão, além da Rádio MEC. Assim nasceu uma nova instituição estatal, chamada Empresa Brasil de Comunicação (EBC)<sup>4</sup>.

Diferente do que o movimento pela democratização da comunicação e as emissoras do campo público reivindicavam, o projeto da EBC representou uma perspectiva de aproximação da radiodifusão pública com o Estado. Em relação às atribuições legais, de acordo com a lei 11.652 de abril de 2008, à instituição caberia uma parcela das funções que antes competiam à Radiobrás, como explorar os serviços públicos de rádio e televisão do Governo Federal (artigo 8º, inciso I) e distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal (inciso VII), encargo este que deixava sob sua alçada não somente incumbências ligadas à radiodifusão pública, mas também de comunicação estatal. Em relação à gestão, reforçava-se o caráter estatal, pois a administração ficou por conta de dois órgãos ligados ao Executivo Federal: o Conselho de Administração seria incumbido das questões de finanças e dos planos estratégicos e a Diretoria Executiva coordenaria as ações gerenciais da instituição. Esse órgão também teria a competência de encaminhar ao Conselho Curador, a cada ano, as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas a serem seguidas pela instituição. A vinculação da estrutura da EBC com o Estado tornava a independência relativa, suscetível aos arranjos temporais de poder: tratava-se de uma empresa pública, com o quadro gestor nomeado pelo Presidente da República e uma parcela considerável dos recursos financeiros atrelada à aprovação governamental.

Nesse cenário, a instância que garantia o caráter público e não estatal à natureza da EBC era o Conselho Curador, com 15 integrantes oriundos da sociedade civil, além de um representante dos trabalhadores da empresa, que se somavam a um indicado pela Câmara, outro pelo Senado e quatro pelo Executivo<sup>5</sup>. Com caráter consultivo e deliberativo, o conselho deveria opinar sobre as linhas de atuação propostas pela Diretoria Executiva, especialmente quanto ao plano anual de trabalho, além de zelar pelo cumprimento dos princípios da radiodifusão pública firmados em lei. Como espaço que possibilitava, em alguma medida, a participação da sociedade na gestão da EBC, o Conselho Curador constituiu-se como instância plural e de tensionamento na estrutura da empresa (STEVANIM, 2011; LOPES, 2014; MEIRELLES VIEIRA, 2016).



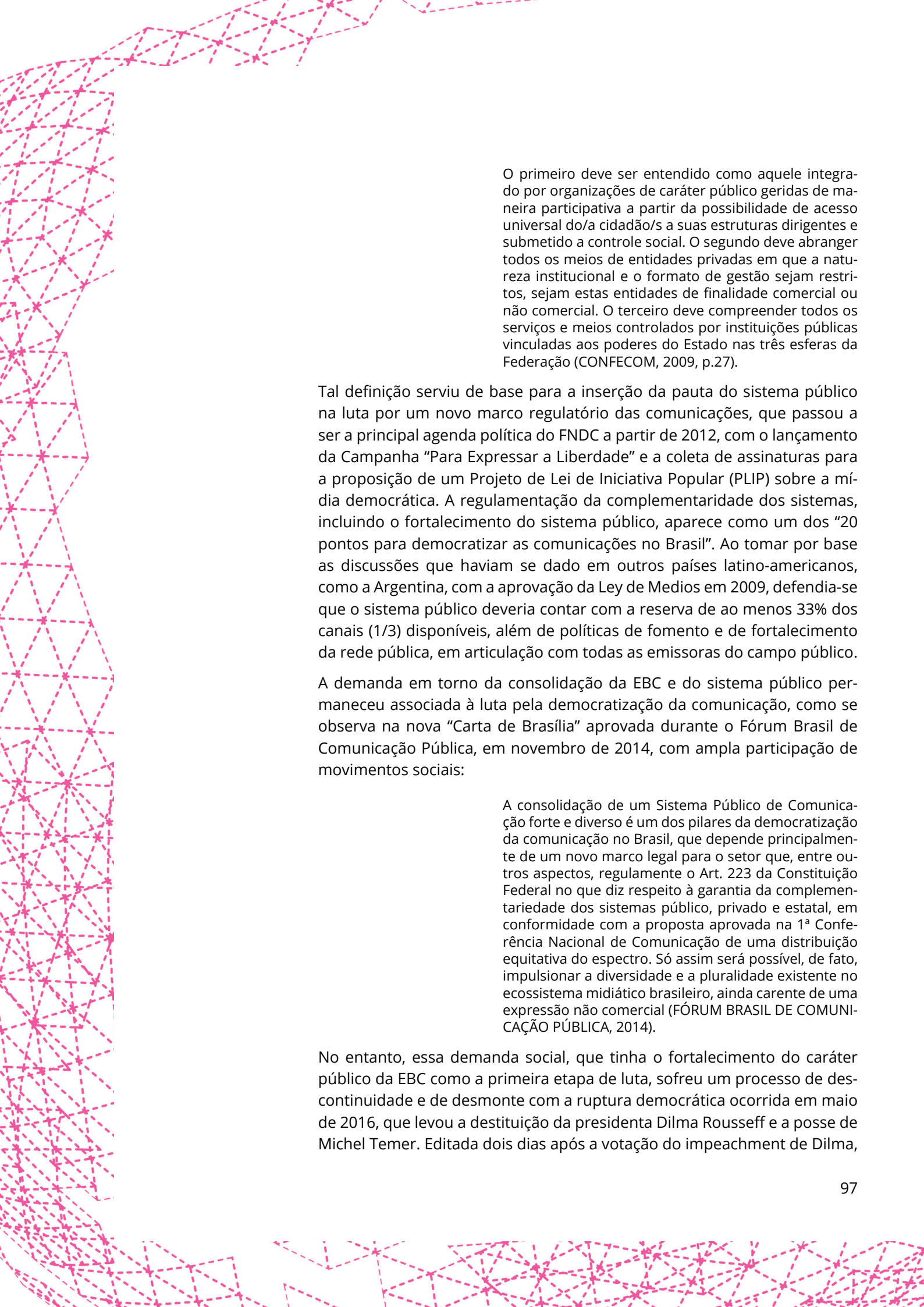
De todo modo, na história da TV pública brasileira, a lei da EBC é um marco que contribui para definir as características do sistema público, previsto pelo artigo 223 da Constituição, que até então não havia recebido qualquer esforço de regulamentação. Os serviços públicos de radiodifusão passaram a ter seus princípios garantidos em lei, tais como a pluralidade de informação, a não discriminação, a autonomia gerencial e financeira e a participação cidadã — aspectos que refletiam a diversidade reivindicada pelos segmentos sociais atuantes.

Ainda assim, o projeto concretizado com a EBC estava aquém das demandas sociais formuladas pelo movimento pela democratização da comunicação e pelos atores ligados às emissoras do campo público. A proposta de construção de um modelo de sistema público descentralizado e com participação da sociedade, que incluísse e fortalecesse a diversidade brasileira, enfrentava impasses dentro do próprio governo, em setores que defendiam um modelo centralizado no Executivo. A criação da EBC foi resultado do embate entre diferentes concepções e interesses em torno do sistema público. Os atores sociais que defendiam a radiodifusão pública, horizontal e democrática tiveram que se enquadrar aos impasses e restrições para efetivar suas demandas e passaram a lutar pela “política do possível”. Com isso, o sistema constituído a partir da EBC, em 2008, ficou relegado a um espaço periférico e não correspondeu à transformação ampla da estrutura das comunicações que se reivindicava.

Reunidos no 2º Fórum Nacional de TVs Públicas, em maio de 2009, os atores que defendiam o fortalecimento da comunicação pública alertavam para a necessidade de atender as demandas das demais emissoras desse campo. Entre as deliberações, estava a construção de um único operador de rede para congregar todas as TVs do campo público — ou seja, que não beneficiasse apenas as emissoras ligadas ao governo federal; também se reivindicava que todo o conjunto de emissoras (comunitárias, legislativas, universitárias e público-educativas) tivesse acesso aos recursos provenientes da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública<sup>6</sup>. Além disso, conceituava-se o sistema público “não estatal” como aquele cujas diretrizes de gestão e programação e a fiscalização devem ser atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o governo não devem ter maioria (II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS).

6. Instituída pela lei 11.652 de 2008.

Com a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009, novamente a construção do sistema público de mídia aparece como uma demanda social ligada à democratização da comunicação, pois uma das resoluções aprovadas no encontro abordava a regulamentação do artigo 223 da CF. Também a Confecom foi responsável por propor uma diferenciação entre os três sistemas — essa conceituação tem o mérito de ter sido pactuada em um encontro com a participação de movimentos sociais, agentes governamentais e empresários. Em relação aos sistemas público, privado e estatal, aponta-se que:



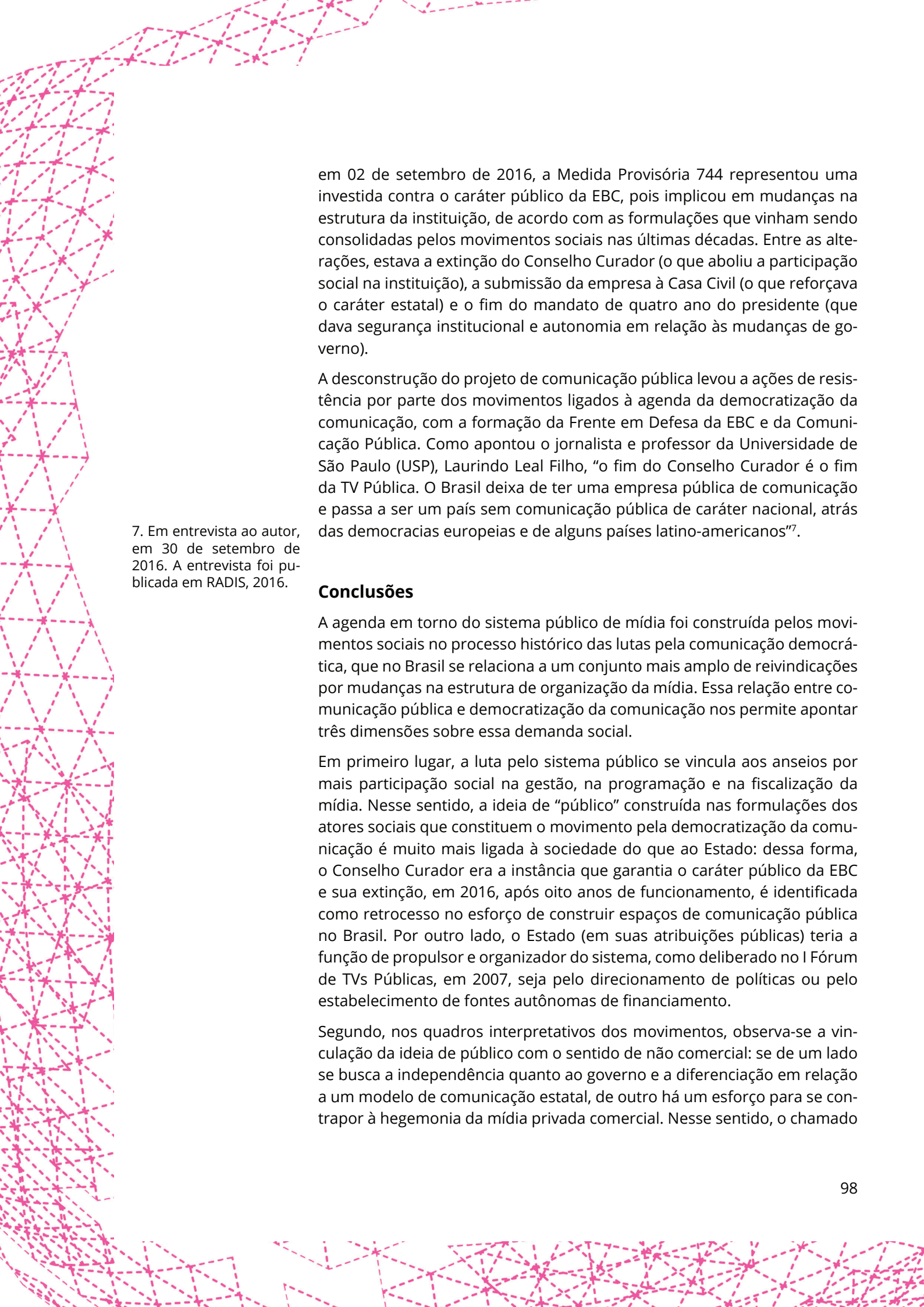
O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s a suas estruturas dirigentes e submetido a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação (CONFECOM, 2009, p.27).

Tal definição serviu de base para a inserção da pauta do sistema público na luta por um novo marco regulatório das comunicações, que passou a ser a principal agenda política do FNDC a partir de 2012, com o lançamento da Campanha “Para Expressar a Liberdade” e a coleta de assinaturas para a proposição de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) sobre a mídia democrática. A regulamentação da complementaridade dos sistemas, incluindo o fortalecimento do sistema público, aparece como um dos “20 pontos para democratizar as comunicações no Brasil”. Ao tomar por base as discussões que haviam se dado em outros países latino-americanos, como a Argentina, com a aprovação da Ley de Medios em 2009, defendia-se que o sistema público deveria contar com a reserva de ao menos 33% dos canais (1/3) disponíveis, além de políticas de fomento e de fortalecimento da rede pública, em articulação com todas as emissoras do campo público.

A demanda em torno da consolidação da EBC e do sistema público permaneceu associada à luta pela democratização da comunicação, como se observa na nova “Carta de Brasília” aprovada durante o Fórum Brasil de Comunicação Pública, em novembro de 2014, com ampla participação de movimentos sociais:

A consolidação de um Sistema Público de Comunicação forte e diverso é um dos pilares da democratização da comunicação no Brasil, que depende principalmente de um novo marco legal para o setor que, entre outros aspectos, regulamente o Art. 223 da Constituição Federal no que diz respeito à garantia da complementariedade dos sistemas público, privado e estatal, em conformidade com a proposta aprovada na 1ª Conferência Nacional de Comunicação de uma distribuição equitativa do espectro. Só assim será possível, de fato, impulsionar a diversidade e a pluralidade existente no ecossistema midiático brasileiro, ainda carente de uma expressão não comercial (FÓRUM BRASIL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2014).

No entanto, essa demanda social, que tinha o fortalecimento do caráter público da EBC como a primeira etapa de luta, sofreu um processo de descontinuidade e de desmonte com a ruptura democrática ocorrida em maio de 2016, que levou a destituição da presidenta Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer. Editada dois dias após a votação do impeachment de Dilma,



7. Em entrevista ao autor, em 30 de setembro de 2016. A entrevista foi publicada em RADIS, 2016.

em 02 de setembro de 2016, a Medida Provisória 744 representou uma investida contra o caráter público da EBC, pois implicou em mudanças na estrutura da instituição, de acordo com as formulações que vinham sendo consolidadas pelos movimentos sociais nas últimas décadas. Entre as alterações, estava a extinção do Conselho Curador (o que aboliu a participação social na instituição), a submissão da empresa à Casa Civil (o que reforçava o caráter estatal) e o fim do mandato de quatro anos do presidente (que dava segurança institucional e autonomia em relação às mudanças de governo).

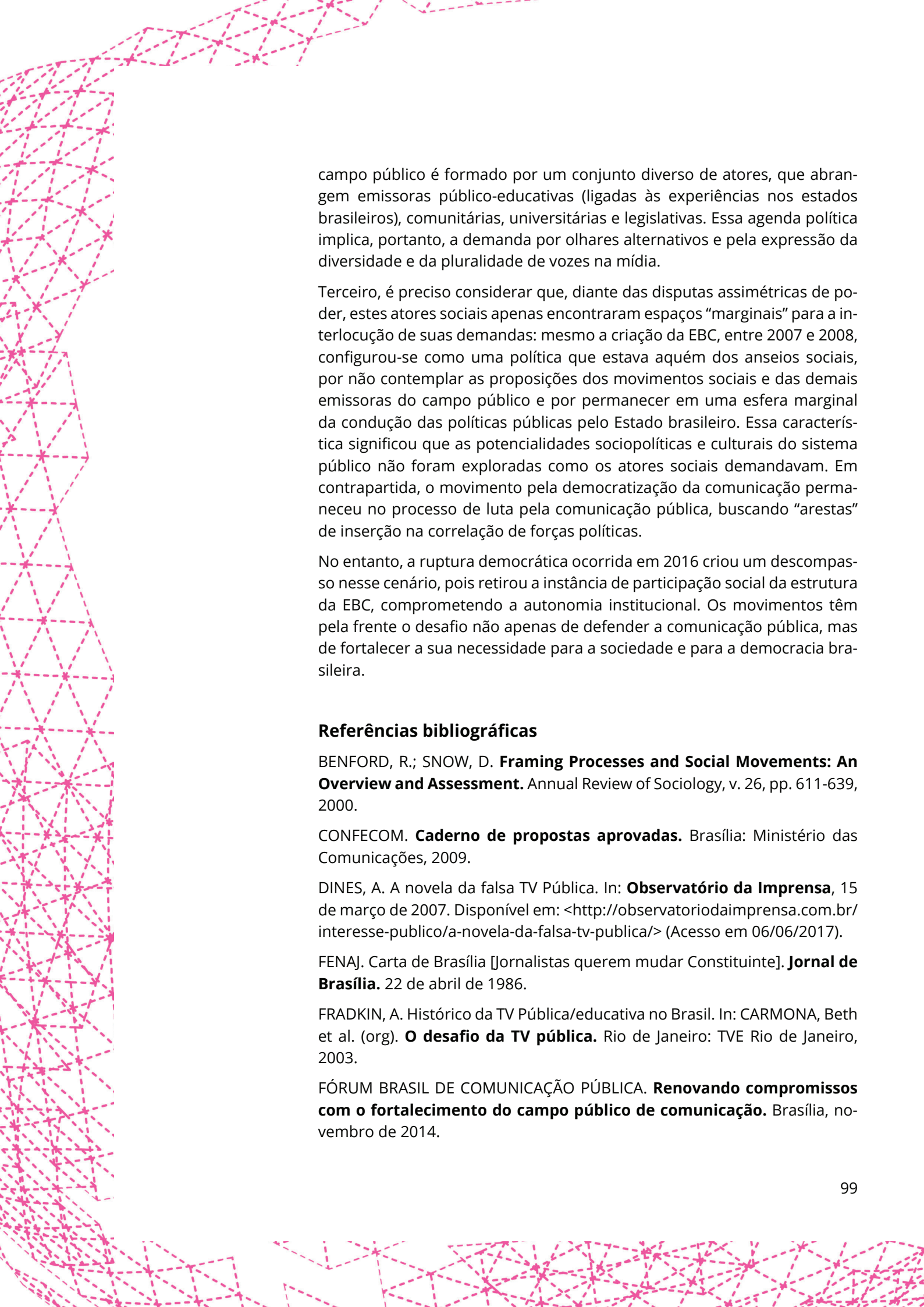
A desconstrução do projeto de comunicação pública levou a ações de resistência por parte dos movimentos ligados à agenda da democratização da comunicação, com a formação da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública. Como apontou o jornalista e professor da Universidade de São Paulo (USP), Laurindo Leal Filho, “o fim do Conselho Curador é o fim da TV Pública. O Brasil deixa de ter uma empresa pública de comunicação e passa a ser um país sem comunicação pública de caráter nacional, atrás das democracias europeias e de alguns países latino-americanos”<sup>7</sup>.

## Conclusões

A agenda em torno do sistema público de mídia foi construída pelos movimentos sociais no processo histórico das lutas pela comunicação democrática, que no Brasil se relaciona a um conjunto mais amplo de reivindicações por mudanças na estrutura de organização da mídia. Essa relação entre comunicação pública e democratização da comunicação nos permite apontar três dimensões sobre essa demanda social.

Em primeiro lugar, a luta pelo sistema público se vincula aos anseios por mais participação social na gestão, na programação e na fiscalização da mídia. Nesse sentido, a ideia de “público” construída nas formulações dos atores sociais que constituem o movimento pela democratização da comunicação é muito mais ligada à sociedade do que ao Estado: dessa forma, o Conselho Curador era a instância que garantia o caráter público da EBC e sua extinção, em 2016, após oito anos de funcionamento, é identificada como retrocesso no esforço de construir espaços de comunicação pública no Brasil. Por outro lado, o Estado (em suas atribuições públicas) teria a função de propulsor e organizador do sistema, como deliberado no I Fórum de TVs Públicas, em 2007, seja pelo direcionamento de políticas ou pelo estabelecimento de fontes autônomas de financiamento.

Segundo, nos quadros interpretativos dos movimentos, observa-se a vinculação da ideia de público com o sentido de não comercial: se de um lado se busca a independência quanto ao governo e a diferenciação em relação a um modelo de comunicação estatal, de outro há um esforço para se contrapor à hegemonia da mídia privada comercial. Nesse sentido, o chamado



campo público é formado por um conjunto diverso de atores, que abrangem emissoras público-educativas (ligadas às experiências nos estados brasileiros), comunitárias, universitárias e legislativas. Essa agenda política implica, portanto, a demanda por olhares alternativos e pela expressão da diversidade e da pluralidade de vozes na mídia.

Terceiro, é preciso considerar que, diante das disputas assimétricas de poder, estes atores sociais apenas encontraram espaços “marginais” para a interlocução de suas demandas: mesmo a criação da EBC, entre 2007 e 2008, configurou-se como uma política que estava aquém dos anseios sociais, por não contemplar as proposições dos movimentos sociais e das demais emissoras do campo público e por permanecer em uma esfera marginal da condução das políticas públicas pelo Estado brasileiro. Essa característica significou que as potencialidades sociopolíticas e culturais do sistema público não foram exploradas como os atores sociais demandavam. Em contrapartida, o movimento pela democratização da comunicação permaneceu no processo de luta pela comunicação pública, buscando “arestas” de inserção na correlação de forças políticas.

No entanto, a ruptura democrática ocorrida em 2016 criou um descompasso nesse cenário, pois retirou a instância de participação social da estrutura da EBC, comprometendo a autonomia institucional. Os movimentos têm pela frente o desafio não apenas de defender a comunicação pública, mas de fortalecer a sua necessidade para a sociedade e para a democracia brasileira.

### Referências bibliográficas

BENFORD, R.; SNOW, D. **Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment**. Annual Review of Sociology, v. 26, pp. 611-639, 2000.

CONFECOM. **Caderno de propostas aprovadas**. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

DINES, A. A novela da falsa TV Pública. In: **Observatório da Imprensa**, 15 de março de 2007. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/a-novela-da-falsa-tv-publica/>> (Acesso em 06/06/2017).

FENAJ. Carta de Brasília [Jornalistas querem mudar Constituinte]. **Jornal de Brasília**. 22 de abril de 1986.

FRADKIN, A. Histórico da TV Pública/educativa no Brasil. In: CARMONA, Beth et al. (org). **O desafio da TV pública**. Rio de Janeiro: TVE Rio de Janeiro, 2003.

FÓRUM BRASIL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. **Renovando compromissos com o fortalecimento do campo público de comunicação**. Brasília, novembro de 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, volume 2. Edição e tradução de C. N. Coutinho; co-edição de L. S. Henriques e M. A. Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOHN, M. da G. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2012b.

I FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS. **Manifesto pela TV Pública Independente e Democrática (Carta de Brasília)**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Carta de Brasília II**. Brasília, 2009.

INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: Experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.

LIMA, V. A. de. Um lutador pela comunicação democrática. **Observatório da Imprensa**, 15 de maio de 2008. Disponível em: <<http://fndc.org.br/cliping/um-lutador-pela-comunicacao-democratica-253300/>> (Acesso em 06 de junho de 2017)

\_\_\_\_\_. O princípio da complementaridade. **Observatório da Imprensa**, 13 de janeiro de 2009. Disponível em: < <http://www.contee.org.br/noticias/artigos/art233.asp> > (Acesso em 06 de junho de 2017)

LOPES, I. da S. **Do projeto à práxis: a construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil**. Tese [Doutorado em Comunicação]. Niterói: UFF, 2014.

MARRA, A. P. **Grupo de trabalho vai apresentar primeira proposta de rede de TVs públicas em 30 dias**. Agência Brasil. Brasília, 11 de abril de 2007.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C.. **Para mapear o confronto político**. Lua Nova, São Paulo, n. 76, pp. 11-48, 2009.

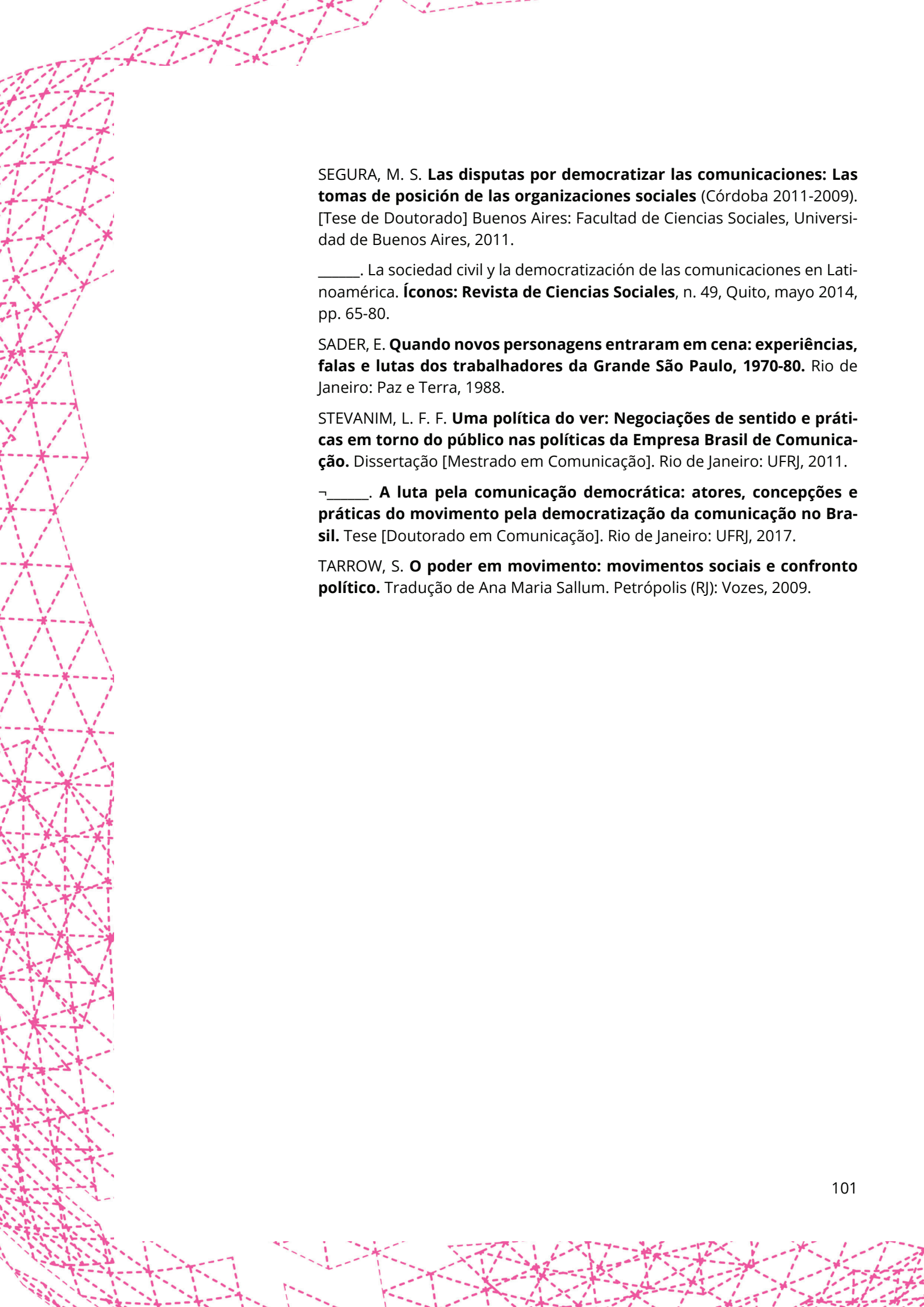
MINISTÉRIO DA CULTURA. **I Fórum Nacional das TVs Públicas: Relatório dos Grupos Temáticos de Trabalho** (Caderno de Debates vol. 2). Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

MEIRELLES VIEIRA, A. **Autonomia relativa e disputa por hegemonia na televisão pública: a participação dos movimentos sociais na TV Brasil**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Juiz de Fora: UFJF, 2016.

MOTTER, P. **A batalha invisível da Constituinte: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Brasília: UnB, 1994.

RADIS. Voz no plural. **Radis**, n. 170. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, novembro de 2016, pp. 14-21.





SEGURA, M. S. **Las disputas por democratizar las comunicaciones: Las tomas de posición de las organizaciones sociales** (Córdoba 2011-2009). [Tese de Doutorado] Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.

\_\_\_\_\_. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 49, Quito, mayo 2014, pp. 65-80.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STEVANIM, L. F. F. **Uma política do ver: Negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas da Empresa Brasil de Comunicação**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **A luta pela comunicação democrática: atores, concepções e práticas do movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Tese [Doutorado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis (RJ): Vozes, 2009.