

A radiodifusão pública e a crise da democracia no Brasil: contextos e aproximações ¹

Gisele Pimenta de OLIVEIRA²
Universidade de Brasília, Brasília-DF

RESUMO

As relações entre o serviço de radiodifusão pública e a democracia são campo fértil nos estudos sobre as políticas de comunicação no Brasil. Mesmo quando elas não assumem a centralidade das pesquisas, tais imbricações se fazem presentes em abordagens periféricas, constituindo o pano de fundo, o contexto ou o fio condutor das reflexões. Este artigo tem como objetivo reacender o debate acerca dessas relações, frente ao cenário contemporâneo que escancara a vulnerabilidade institucional do principal expoente da comunicação pública no país, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Para isso, apresenta-se uma visão sobre o que é esse fenômeno que vem sendo chamado de *crise da democracia*, além de trazer reflexões sobre o papel da radiodifusão pública no contexto político atual do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: radiodifusão pública; políticas de comunicação; EBC; democracia.

1. Democracia em crise?

Políticos escolhidos por eleições livres, justas e regulares, em processo eleitoral aberto à participação da população adulta, sem distinção. Um regime composto por instituições independentes, garantias às liberdades de expressão e de associação e preservação de fontes diversificadas de informações. Elementos básicos que compõem uma das definições mais clássicas sobre *democracia* (DAHL, 2001). Tais características começam a ser conclamadas como ideais supremos (BORGES, 2015) a partir de movimentos contra o absolutismo, pela independência e por direitos individuais, ainda nos séculos XVII e XVIII.

Dois séculos depois – com a consolidação do capitalismo como o sistema econômico dominante do mundo após a Guerra Fria e após o declínio de ditaduras em

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (PPGCOM - FAC/UnB), e-mail: giselepimentaoliveira@gmail.com.

vários países – crescia a sensação de que o *Estado Democrático de Direito*³ e seus princípios gerais de funcionamento triunfariam. Embora os regimes democráticos se manifestassem de formas distintas, era tácita a crença de que o ‘modelo’ se estabilizou, pelo menos no âmbito abstrato e geral. No entanto, os cenários são dinâmicos, mesmo que pareçam longevos.

O cientista político Yascha Mounk⁴ (2018) aponta que a democracia reinou absoluta nas últimas décadas porque, mesmo com suas deficiências, os cidadãos pareciam profundamente comprometidos com suas formas de governo (p. 8). Mas, o autor acrescenta que esse vínculo só foi exitoso enquanto esteve aliado à elevação dos padrões de vida da população; a certa hegemonia racial ou étnica⁵; e à existência de uma estrutura de comunicação centralizada que, em grande medida, reforçava o pensamento das elites político-econômicas e marginalizava opiniões extremas (MOUNK, 2018, p. 24-26).

Todavia, essas condições mudaram no último quarto de século. Primeiramente, a crise econômica mundial, a elevação do desemprego e as novas quedas no padrão de vida interromperam o ciclo de prosperidade da população média. Por outro lado, houve certo período de triunfo político de partidos mais ligados à esquerda, além de os grupos sociais historicamente marginalizados (mulheres, negros, LGBTs, imigrantes) começarem a ocupar mais espaços e posições em ambientes antes restritos a grupos privilegiados. Embora parte da população tenha aceitado a mudança, muitos se sentiram ameaçados e isso gerou revoltas contra o pluralismo étnico e cultural (MOUNK, 2018, p. 25). Em terceiro lugar, veio a popularização das mídias sociais – para além do seu potencial democratizante e libertador – e o seu conseqüente poder de ressonância das vozes extremistas que até então se sentiam silenciadas, isoladas e adormecidas.

A sensação de insatisfação geral respingou na democracia que, na visão de muitos, passou a ser a causa – e não solução – dos problemas políticos, sociais e econômicos das nações. As motivações para a crise não são unânimes, mas há argumentos convergentes

³ Cujos valores, sintetizados por Silva (2005), são: soberania popular; democracia representativa, pluralista e livre; Estado Constitucional; sistema de garantia dos direitos humanos; existência de democracia política, social, econômica e cultural; observância dos princípios da igualdade e da legalidade; segurança jurídica; órgãos livres e independentes.

⁴ Escritor, professor da Universidade Johns Hopkins (MD, EUA) e pesquisador de temas relacionados ao surgimento do populismo e a crise da democracia liberal. Autor do livro *O povo contra a democracia: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la?*

⁵ Para Mounk (2018), a democracia sempre dependeu de certa homogeneidade, mesmo seja difícil reconhecer isso. Como exemplo, cita a clara hierarquia racial nos Estados Unidos e no Canadá, onde os brancos usufruem de “incontáveis privilégios”. Outros casos representativos seriam de Alemanha e Suécia, países fundados em bases monoétnicas e que não reconhecem imigrantes como membros de suas nações.

para se falar dela⁶. Análises políticas contemporâneas enumeram evidências comuns a vários países⁷ de cultura ocidental. Entre elas, a ascensão exponencial de grupos extremistas, principalmente ultranacionalistas e de extrema direita; questionamento atípico do papel das instituições independentes; intolerância generalizada frente grupos minoritários; e desrespeito aos direitos individuais e humanos.

Por um lado, as preferências do povo são cada vez mais iliberais: os eleitores estão cada vez mais impacientes com as instituições independentes e menos dispostos a tolerar os direitos de minorias étnicas e religiosas. Por outro, as elites vêm assumindo o controle do sistema político e tornando-o cada vez mais insensível: os poderosos estão cada vez menos dispostos a ceder às opiniões do povo. (MOUNK, 2018, p. 22)

Por isso, este artigo assume a premissa de que vivemos um período extraordinário, no qual parcela significativa da população e de seus representantes políticos questionam (uma ou várias) regras do jogo democrático, atitude que impacta a própria organização da vida social e política (MOUNK, 2018, p. 28-29). O cenário configura o que Mounk (2018) denomina de *crise da democracia liberal*, entendendo *democracia* pelo “conjunto de instituições eleitorais com poder de lei que traduz as opiniões do povo em políticas públicas” (p. 36); e *liberal* como o compromisso “com valores básicos como liberdade de expressão, a separação dos poderes ou a proteção dos direitos individuais” (p. 36). Assim, a *democracia liberal* seria a combinação entre direitos individuais e soberania popular, ou seja, o sistema político que “tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião popular em políticas públicas” (36-37).

Segundo Mounk (2018), condições tecnológicas, culturais e econômicas fizeram com que liberalismo⁸ e democracia andassem de mãos dadas, pois a noção de proteção de direitos parecia algo inerente à própria democracia. No entanto, as configurações recentes

⁶ Neste artigo, adota-se o significado do dicionário Michaelis para o termo *crise*: “estado em que a dúvida, a incerteza e o declínio se sobrepõem, temporariamente ou não, ao que estava estabelecido como ordem econômica, ideológica, política”. Fonte: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/crise/>

⁷ Mounk (2018) argumenta que as quatro maiores democracias do mundo (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Alemanha) passam por crises, com o protagonismo ou crescimento de grupos e políticos extremistas (Donald Trump, Nigel Farage, Marine Le Pen e Frauke Petry, respectivamente). Mas o autor também cita exemplos de outros países em direções similares, como Brasil, Hungria, Turquia, Rússia, Venezuela, Polônia e Itália.

⁸ É importante reiterar que o autor aplica a expressão *liberalismo* em oposição às práticas conservadoras. Ou seja, o termo está associado ao respeito aos direitos e liberdades individuais e não ao liberalismo econômico/neoliberalismo. Faz-se a diferenciação porque esta segunda interpretação costuma ser mais usual no Brasil do que a primeira.

revelam que um sistema democrático não necessariamente garante liberdade e direitos, e vice-versa. Dessa maneira, podem existir *democracias iliberais* e como *regimes liberais antidemocráticos*.

Democracias podem ser iliberais. Isso tende a acontecer particularmente em lugares onde a maioria opta por subordinar as instituições independentes aos caprichos do executivo ou por restringir os direitos das minorias que a desagradam. Por sua vez, regimes liberais podem ser antidemocráticos, a despeito de contarem com eleições regulares e competitivas. Isso tende a acontecer sobretudo em lugares onde o sistema político favorece de tal forma a elite que as eleições raramente servem para traduzir a opinião popular em políticas públicas. (MOUNK, 2018, p. 36-37)

Portanto, *democracia liberal* e *liberalismo antidemocrático* são dois conceitos-chave do argumento do cientista político. No primeiro caso, a ‘vontade do povo’ legitima o enfraquecimento das instituições que deveriam resguardar as leis e os direitos das minorias, o que configuraria uma *democracia sem direitos*. Já no segundo modelo, a força dos mercados e de suas elites econômicas (tecnocratas) atropelam a ‘vontade do povo’, e os cidadãos são cada vez menos representado pelas políticas públicas (MOUNK, 2018, p. 21-22).

Outro forte elemento dessas novas configurações políticas do tempo atual seria a ascensão do que Mounk (2018) denomina de *populismo autoritário*, ou seja, a emergência, eleição ou protagonismo de líderes (de direita e de esquerda) que se apresentam como a única possibilidade legítima para representar a vontade do povo, mesmo que para isso precisem atropelar seus opositores, desrespeitar direitos individuais ou ignorar as instituições independentes. O padrão de agir desses populistas se repete pelo mundo, construindo argumentos simples para problemas complexos; propagando discursos de ódio principalmente contra minorias; disseminando notícias falsas (fake news); e incitando a desconfiança generalizada perante as instituições midiáticas. (MOUNK, 2018, p. 41-43)

Mounk (2018) aponta para um período de recessão, pois essa perda de credibilidade da democracia não afeta apenas os países com legados de governos autoritários ou de democracias recentes. Locais de tradição democrática mais sólida, como Itália e Áustria, também vivenciam situações semelhantes, na opinião do autor. E o problema não se restringe, logicamente, na ascensão desses populistas, mas na própria disposição dos cidadãos em elegê-los. (2018, p. 11)

Seguindo a linha argumentativa apresentada até aqui, o Brasil entra na lista de países onde é possível encontrar elementos desta potencial regressão democrática. Em prefácio à edição em português de sua obra⁹, Mounk (2018) aborda a eleição do atual presidente Jair Bolsonaro como o evento mais significativo desde a queda da ditadura no país e afirma que, nos próximos anos, o povo brasileiro terá que lutar pela sobrevivência da democracia liberal.

Nosso processo de fragilidade democrática tem raízes profundas, alicerçadas em governos ditatoriais e no legado histórico de um Estado patriarcal, patrimonialista e clientelista, ou seja, controlado por homens brancos que ditam as regras do jogo e barganham com “grupos amigos” os benefícios mútuos e as trocas de favores. No entanto, a crise é reforçada por fatos recentes¹⁰ de uma democracia “reconhecidamente falha, insuficientemente inclusiva, com um eleitorado imaturo, atravessada por práticas patrimonialistas, sujeita a formas de manipulação da vontade coletiva” (MIGUEL, 2017, p. 46).

Segundo Luiz Felipe Miguel (2017), a democracia brasileira nunca conseguiu resolver, estruturalmente, as profundas assimetrias (classe, gênero e raça) da sociedade, mesmos quando as condições pareciam mais favoráveis, como no período de redemocratização¹¹ ou durante os governos mais à esquerda (nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). O autor argumenta que os governos do Partido dos Trabalhadores avançaram no campo social¹², mas não alteraram o funcionamento do sistema político¹³. Mesmo assim, as elites tradicionais e os grandes grupos de mídia, acostumados a seus espaços privilegiados, sentiram-se incomodados.

⁹ MOUNK, Y. O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la? São Paulo: Editora Schwarcz, 2018. Versão ebook.

¹⁰ Entre os fatos mais representativos da instabilidade política recente do Brasil, cita-se o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (e de outros políticos, incluindo o também ex-presidente Michel Temer, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, outros parlamentares e ex-governadores). Lembra-se também da crescente falta de confiança da população em instituições consideradas símbolos da democracia, como o Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal (STF), e o aumento exponencial das chamadas bancadas conservadoras, tanto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, quanto nas Assembleias Legislativas. Entende-se por “conservadores” os grupos que representam segmentos religiosos, ruralistas, militares e armamentistas, que defendem valores e posturas morais retrógradas. (CASTRO, 2019, p. 15)

¹¹ Período a partir de 1985 no qual civis reassumem o poder político após mais de 20 anos de ditadura militar

¹² O autor cita o aumento real do salário mínimo e os programas sociais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e Luz para todos.

¹³ Miguel reconhece o fortalecimento de mecanismos de participação social, como conselhos e conferências, mas alega que esses espaços continuaram em posição subalterna perante a política feita dentro do Congresso Nacional e influenciada diretamente pelos interesses do mercado.

Por outro lado, as bases eleitorais do PT foram sendo realinhadas ao longo dos anos e permaneceram “na postura de passividade, expressando-se apenas pelo voto, que é a parte que lhes cabe nesse latifúndio” (p. 49). A explosão dos escândalos de corrupção (aliada à incisiva intencionalidade do discurso midiático hegemônico de provocar um desgaste do governo a partir das denúncias) foi o ingrediente que faltava para fazer eclodir um sentimento de insatisfação geral com a política – e com a democracia.

2. Mídia e democracia

A relação entre mídia e democracia não é pauta nova na agenda de pesquisa da área de políticas de comunicação. A década de 1970 marcou o início das articulações por uma *Nova Ordem Mundial para a Informação e Comunicação* (Nomic), cujos fluxos comunicacionais se pautariam por princípios mais democráticos, participativos e horizontais. Iniciava-se um debate com o intuito de mudar os paradigmas comunicacionais então vigentes e propiciar ao cidadão não só o acesso aos meios de comunicação, mas ao envolvimento social na produção de conteúdos, além da participação ativa nos sistemas comunicativos (GERALDES et al., 2012).

O ápice deste movimento foi a publicação do relatório *Um Mundo e Muitas Vozes*, pioneiro na defesa do direito à informação e à comunicação. Elaborado pela Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, presidida por Sean MacBride¹⁴, o documento aborda o papel da comunicação na sociedade contemporânea e suas faces, forças e fragilidades no campo político, econômico, social, cultural e educacional. Em suma, era necessário romper com o fluxo verticalizado e unidirecional da comunicação, reduzir a concentração dos meios e democratizá-los.

Numa perspectiva mais crítica, pode-se dizer que os valores participativos e democráticos do relatório foram engolidos ao longo dos anos por um sistema fortemente regido pelas lógicas de mercado. Hoje, suas utopias guiam e potencializam “a consciência coletiva sobre os desequilíbrios internacionais, as desigualdades regionais e

¹⁴ Também conhecido como Relatório MacBride, o documento foi elaborado em 1980 por comissão da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O grupo reuniu representantes de 16 países com o objetivo de pensar uma Nova Ordem Mundial para a Informação e Comunicação. A concentração de mídia, o desequilíbrio de informacional entre os países desenvolvidos e periféricos e a mercantilização da informação foram alguns dos problemas apresentados. Cf.: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066_spa

as carências locais persistentes no panorama global da comunicação” (MELO, 2008). Todavia, o cenário de descompasso comunicacional permanece, e para além dos fluxos globais de hegemonia e influência do Norte para o Sul.

No Brasil, o ecossistema midiático – sobretudo de rádio e televisão – permanece concentrado nas mãos de poucos grupos empresariais, controladores de parte majoritária da cadeia produtiva e distributiva da comunicação e da informação no país. Um sistema que, ao mesmo tempo, é resultado e reflexo da própria formação do Estado brasileiro, no qual muitas práticas governamentais se filiam a interesses de alguns grupos em detrimento do que deveria ser coletivo ou de bem comum.

No caso da radiodifusão, a herança social de uso privado do bem público e o modelo clientelista de barganhas culminaram na concentração de poderes econômico, político e simbólico nas mãos de grandes grupos empresariais. Nas palavras de Esch, Bianco e Moreira (2013), um setor que se consolidou a partir de um sistema de concessões públicas que atendia interesses específicos, seja por meio de incentivos ou subsídios fiscais; pela participação privilegiada na distribuição da verba publicitária governamental; pela obtenção de vantagens; pelo desenvolvimento direcionado de infraestruturas de telecomunicações; ou pelo estabelecimento de atos regulatórios que garantiram o livre fluxo de capitais (p. 126 e 127).

Essa força desmedida do mercado da radiodifusão contraria a própria Constituição Federal, que prevê o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal¹⁵. Um tripé fundamental para a democracia, pois só há liberdade de expressão e de opinião plena quando os variados atores sociais, de distintos segmentos, estão incluídos nos debates sociais ou pelo menos se sentem representados nesses espaços.

A chamada mídia pública seria um dos caminhos possíveis para que os cidadãos participem desse debate social plural e diverso. A missão desses veículos seria informar, educar e divertir, por meio de conteúdos e formatos inovadores e que estejam ao alcance de todas as pessoas, independente de classe, raça, religião, opção política. Os meios

¹⁵ O princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, foi estabelecido no artigo nº 223 da Constituição Federal: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (BRASIL, 1988). O dispositivo constitucional foi regulamentado vinte anos depois, pela Lei nº 11.652 de 2008, que criou a Empresa Brasil de Comunicação e estabeleceu os princípios e diretrizes para a radiodifusão pública em âmbito federal. Mesmo assim, o desequilíbrio entre atores públicos e privados permanece, sobretudo, com as últimas mudanças na lei que criou a EBC, assunto que também será levantado por este artigo.

públicos precisam ser independentes de pressões partidárias e estatais, ter seus recursos financeiros garantidos e se adaptar aos avanços tecnológicos. Assim, devem ser pautados pelos princípios da universalidade, diversidade, independência, diferenciação (ESCH; BIANCO; MOREIRA, 2013).

O Estado será sempre seu maior financiador, mas não o único, de modo a mitigar a dependência. A programação deve privilegiar a informação, a cultura, o debate público e o fortalecimento da cidadania, evitando o proselitismo político, bem como os conteúdos fúteis que buscam apenas obter audiência. Embora ela seja importante para a legitimação, deve, porém, ser buscada a partir da relevância e da originalidade da programação (PIERANTI, 2018, p. 10)

Assim, o rádio e a televisão públicos é uma oportunidade para que o cidadão seja ator social de pleno direito, com voz e vez na dinâmica social a qual pertence. Para isso, os cidadãos têm de estar representados não só na programação, como nos processos de gestão e tomadas de decisão desses veículos. No plano teórico, as possibilidades são emancipadoras. Entretanto, a experiência brasileira segue a tendência da América Latina e, até hoje, não conseguiu alcançar uma cultura institucional de mídia pública.

Um dos motivos para a fragilidade da mídia pública na região é a referida “intervenção de grandes grupos privados, que deixam escassas as margens de incidência e ação para outros atores sociais, econômicos, políticos e culturais” (ARROYO et al., 2012). Como mencionado, as práticas do setor foram calcadas em um sistema predominantemente comercial em detrimento da radiodifusão de natureza pública e estatal, estas quase sempre relegadas a segundo plano.

Contudo, os estudiosos da área ressaltam que a tradição comercial e a pressão dos grupos privados não são os únicos a afetar negativamente a estruturação de um serviço público de radiodifusão¹⁶ no Brasil e na América Latina. A sustentabilidade financeira dos veículos do campo público sempre foi dependente, quase que exclusivamente, de verbas estatais. A ausência de instrumentos sólidos que garantam independência

¹⁶ No país, exemplos representativos de emissoras públicas de radiodifusão são os veículos de rádio e televisão vinculados à Empresa Brasil de Comunicação (EBC). No entanto, não são os únicos. O país possui cerca de 200 emissoras de rádios e 90 canais de TV vinculados a universidades e instâncias de poder político, como governos estaduais e municipais. “São canais definidos pela legislação brasileira como exclusivamente de finalidade educativa, não tendo caráter comercial e nem fins lucrativos” (ESCH; BIANCO, 2015, p. 120). Também de caráter público, porém institucional-governamental, pode-se citar as TVs e rádios vinculadas aos poderes Legislativo e Judiciário, em âmbito estadual e nacional.

administrativa e editorial desses veículos é mais um gatilho para que essas emissoras sofram constantes pressões e interferências do grupo político que está à frente do poder.

As estruturas de mídias públicas colocadas em funcionamento ficaram rapidamente nas mãos dos governos correntes e no contexto das ditaduras que marcaram, em diferentes países, os anos 70 e princípios dos anos 80, embrião da falta de credibilidade com a qual foram associadas desde então. Assim, chegaram os anos 90 para acentuar sua perda de relevância e presença, ficando a televisão pública – em sua grande maioria – apagada e colocada de lado em razão da forte concorrência e concentração das mídias privadas, bem como devido à internacionalização e globalização dos grupos midiáticos de origem familiar, além da tendência à homogeneização de conteúdos para gêneros e formatos mais comerciais, juntamente com o controle do mercado de trocas de tecnologia em poucas mãos (ARROYO *et al.*, 2012, p. 37)

Esch e Bianco (2015) levantam outro aspecto relacionado à mídia pública no Brasil: a existência de um passivo simbólico na relação entre audiência e meios. Ou seja, há uma percepção negativa, um déficit de imagem da mídia pública perante os cidadãos. Na visão dos pesquisadores, esse significado negativo estaria relacionado, primeiramente, às condições de origem da radiodifusão pública e às práticas dos meios públicos no Brasil, caracterizados pelo forte atrelamento financeiro, político e editorial dos veículos a governos. Assim, a radiodifusão pública, majoritariamente dependente de recursos estatais, retém um histórico de atuação voltado a atender muito mais o grupo político à frente do governo do que os interesses da população (ESCH; BIANCO, 2015).

Isso ocorre nas emissoras: a) pela ausência de uma cultura de práticas públicas sustentada por procedimentos e ações efetivamente democráticas e de consolidação dos valores públicos; b) pela inexistência de um conjunto de regras profissionais (impessoais) que proteja as estruturas públicas de comunicação de influências e desmandos políticos de momento; c) pela falta de interesse em promover uma legislação que pudesse garantir independência econômica e regras previsíveis e estáveis de repasses financeiro incluídos nos orçamentos governamentais e d) pela necessidade de profissionalização do corpo técnico, gerencial, operacional das estações públicas. (p. 117)

Os autores apontam para a existência de um “lastro histórico de avaliações negativas que associa no imaginário coletivo os meios públicos à falta de qualidade e de

autonomia com relação a instâncias de poder governamental” (ESCH e BIANCO, 2016, p. 129) e distancia a audiência desses veículos.

Complementar à perspectiva, Arroyo *et al* (2012) falam em carência de sistemas consolidados de mídia pública e o “forte vínculo destes sistemas com o governo, para que sirva, com frequência, como braço de propaganda, o que provoca, por outro lado, a desconfiança da população, a qual dá as costas por meio das baixas audiências às referidas mídias públicas” (p. 38). Somam-se a esses fatores: a ausência de serviços de mídias públicas não governamentais com audiência real e a centralização da produção de conteúdos nos principais centros urbanos, relegando, dessa forma, para o restante das zonas de cada país o grupo de consumidores produzidos por outros (p. 36-37).

Em suma, destes cenários decorrem outros aspectos que geram efeitos negativos cíclicos no serviço de radiodifusão pública, como: pouca penetração dos veículos públicos; ausência de projetos e estratégias para atrair e aproximar públicos; baixa disposição dos cidadãos para ‘consumir’ a mídia pública; pouca visão, pouco planejamento e descontinuidade das políticas públicas de fortalecimentos do setor. (ESCH; BIANCO, 2016).

3. A Empresa Brasil de Comunicação

Apesar da herança problemática, a eleição de governos mais alinhados à esquerda ensaiou uma mudança do cenário da radiodifusão pública na América Latina. Arroyo *et al* (2012, p. 43) chegam a mencionar que alguns países começam a reverter a lógica da privilegiada relação entre governos e empresas, iniciando uma intervenção no sistema de mídias por meio de uma mudança de perfil das próprias mídias geridas pelo governo, com maior foco na cidadania e nos princípios gerais da radiodifusão pública.

O Brasil passou por seu momento de esperança com a primeira e única lei (Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008) que versa sobre os princípios e objetivos para os serviços federais de radiodifusão pública. A norma que criou a Empresa Brasil de Comunicação¹⁷ foi uma resposta do governo Lula para atender às pressões sociais que “reivindicavam a

¹⁷ A empresa passou por reformulações nos últimos anos. À época, herdou os canais geridos pela estatal Radiobrás e pela Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (Acerp). Atualmente, gere canais de rádio e televisão, além da Agência Brasil e da Radioagência Nacional. Também administra a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP) e presta serviços de comunicação governamental por meio da Gerência Executiva de Serviços. Fonte: <http://www.ebc.com.br/institucional/arquivo/sobre-a-ebc>.

criação de um sistema generalista e não governamental de comunicação pública” no país. (CARVALHO, 2019, p. 12)

Reconhecendo o avanço que a estruturação da EBC representou para o ecossistema de comunicação brasileiro, não se pode negar que a empresa sofreu, em vários momentos de sua história, de autonomia financeira e editorial. Constantemente, seus veículos eram alvos de críticas em relação a intervenções políticas nas decisões administrativas e nos conteúdos veiculados pelas rádios e, sobretudo, pela TV Brasil. É importante deixar registrado que várias dessas críticas são pertinentes e foram feitas, inclusive, por movimentos e pesquisadores que defendem a comunicação pública¹⁸, como explica Carvalho (2019):

A EBC enfrentou nesses dez anos muitas crises políticas que tiveram impactos – em diferentes níveis – na sua linha editorial. Muitos problemas estruturais gerados pela íntima relação entre a direção da Empresa e o Palácio do Planalto trouxeram incoerências entre a missão e a atuação da empresa.

Porém, muitas vezes os argumentos de “aparelhamento governamental”, “cabide de empregos” e “traço de audiência” integram uma ofensiva da mídia comercial contra a EBC e à radiodifusão pública.¹⁹ Os ataques contra a empresa se intensificaram no governo de Michel Temer, que assumiu a Presidência da República após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Desde então, estudiosos da área vem alertando para o processo de ‘desmonte’ por qual passa a Empresa Brasil de Comunicação.

O caráter público e autônomo da EBC ficou ainda mais comprometido após mudanças estruturais, provocadas pela MP nº 744 de 2016, que foi convertida na Lei Nº 13.417, de 1º de março de 2017. Entre as alterações impostas, estão: a extinção do Curador²⁰; o fim do mandato do diretor-presidente; a vinculação da empresa à Casa Civil (e não mais à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República); nova composição do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva; e a criação do Comitê Editorial de Programação.

¹⁸ Cf. http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT7/gt7_Carvalho.pdf

¹⁹ Cf. http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT3/gt3_Oliveira.pdf

²⁰ Formado por 22 membros (representantes da sociedade civil; do Governo Federal; da Câmara dos Deputados; do Senado; da própria EBC), o Conselho Curador era a instância de participação social na empresa e tinha como um dos seus objetivos a garantia da autonomia, da independência e da programação diversa, plural e que atenda ao interesse público. Os membros civis do colegiado eram escolhidos por meio de consulta pública.

A eleição do presidente Jair Bolsonaro deu continuidade às reestruturações internas e as mudanças mais recentes ameaçam a própria existência da EBC enquanto empresa de comunicação pública. A medida mais simbólica até agora foi a criação da *Nova TV Brasil*, fruto da unificação da programação da emissora pública TV Brasil com o canal estatal TV NBR (ambas geridas pela EBC). Agora, conteúdos estritamente relacionados ao Poder Executivo Federal – como agenda do presidente e dos Ministérios, participação em eventos, lançamentos de programas, viagens presidenciais, boletins oficiais do governo federal etc... – são veiculados indistintamente nos dois canais.

4. Aproximações entre a crise democrática e a radiodifusão pública no Brasil

De acordo com Mariana Martins de Carvalho (2019), o Brasil passar por um momento político e econômico que “pode ser entendido como um caminhar não linear de um Estado – ainda muito marcado pelo patrimonialismo e pela supremacia dos interesses do mercado – em busca da consolidação da sua democracia” (p. 21). Uma crise institucional que não é exclusiva do maior país da América Latina e que traz consequências negativas para a consolidação democrática nos Estados.

O argumento da autora é que a história das comunicações no Brasil é reflexo de um processo maior, de intensa fragilidade. E que a vulnerabilidade da comunicação pública no país é reflexo das incipiências da própria democracia, sendo que aquela sempre esteve suscetível às mudanças e às crises políticas brasileiras.

Durante muito tempo a ausência de uma comunicação pública estruturada e normatizada foi também indício de uma incompatibilidade desse tipo de sistema com a incipiência da democracia experimentada pelo Brasil. A criação do sistema público de radiodifusão tem uma importância histórico-social muito forte e foi reflexo de um momento em que a democracia participativa começava a ganhar espaço nas políticas públicas brasileiras. Apesar de representar um avanço, a EBC apresentou ao longo dos anos problemas na sua autonomia - próprios também das fragilidades da democracia. Essas fragilidades foram se aprofundando na medida em que uma nova crise política se aproximava. E elas foram se agravando ao longo do processo que culminou no impeachment de Dilma Rousseff. Com a chegada ao poder de um governo interino pós- impeachment, estes problemas alcançaram patamares de invalidação dos princípios e objetivos da comunicação pública (CARVALHO, 2019, p.19)

Segundo a autora, o mundo todo vivencia movimentos que entram em conflito à autonomia das empresas de comunicação pública. Todavia, “o lastro social e a maturidade ou não da democracia enquanto forma de governo em que estavam inseridas” dão sustentação a esses veículos e os fazem responder “o que as fizeram responder melhor ou pior à usurpação do seu caráter público”.

Visão compartilhada por ARROYO *et al.* (2012), ao postularem que as soluções de uma experiência de mídia pública em um determinado país são diretamente dependentes do sistema político, da tradição democrática, do sistema geral de mídias que o local possui, além das estruturas sociais e econômicas. No caso brasileiro, percebe-se que todos os elementos corroboram para uma fragilização do serviço público de comunicação: crise política e econômica; mídia comercial hegemônica e concentrada; ausência de uma cultura de mídia pública.

Para se ter um paralelo, os veículos públicos de rádio e televisão da Europa Ocidental que costumam ser referências no modelo público de comunicação – de forma geral, excluindo as especificidades locais – carregam uma herança simbólica, legal e social positiva, mesmo quando se encontram em situações de alguma ameaça. Além de gozarem de audiência e prestígio social, contam com o apoio de estruturas como o Parlamento Europeu e Comissão Europeia.

Segundo os Arroyo *et al.* (2012), na América Latina há experiências interessantes dentro das mídias públicas, que envolve programação e alcance, contudo, não há sustentabilidade a longo prazo, em decorrência da alternância de governos e disputas internas. “Mudanças espasmódicas de rumos que enfraqueceram a função pública das mídias estatais, influenciaram em sua perda de credibilidade, deterioraram sua audiência e estragaram sua mensagem” (p. 41).

O caso concreto da Empresa Brasil de Comunicação reitera a fragilidade das políticas públicas federais para o setor e revela o ciclo de dependência financeira e administrativa da radiodifusão pública para com os governos constituídos. Sem uma democracia sólida, o sistema público de radiodifusão permanecerá refém da ‘simpatia’ ou ‘antipatia’ dos governantes que, em uma “canetada”, têm o poder de alterar radicalmente um projeto de comunicação pública ainda jovem e em formação.

Referências

- ARROYO, L. et al. **Caixas mágicas: o renascimento da televisão pública na América Latina**. Madri: Tecnos, 2012.
- BORGES, R. M. S. Reflexões sobre a democracia de ontem e a crise no Brasil de hoje. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, p. 63–78, 2015.
- CARVALHO, M. M. DE. **As relações entre Estado, Democracia e Comunicação Pública: o desmonte da Empresa Brasil de Comunicação**. Disponível em: <http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT7/gt7_Carvalho.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- CASTRO, L. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 27, n. 2, p. 1–25, 2019.
- DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. [s.l.] UNB, 2001.
- ESCH, C. E. M. DA C.; BIANCO, N. R. DEL; MOREIRA, S. V. Radiodifusão Pública: Um Desafio Conceitual Na América Latina. **Revista FSA**, v. 10, n. 4, p. 67–86, 2013.
- ESCH, C. E.; R. DEL BIANCO, N. Brazilian public service broadcasting: the challenge to build credibility and social representation. **Mediapolis: revista de comunicação, jornalismo e espaço público**, n. 2, p. 115–131, 2015.
- GERALDES, E. et al. **Políticas de Comunicações: um estudo comparado**. Salamanca (Espanha): Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2012.
- MELO, J. M. DE. MacBride , a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. **LOGOS: Comunicação e Universidade**, v. 15, n. 1, p. 42–59, 2008.
- MIGUEL, L. F. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre (RS): Editora ZOUK, 2017. p. 45–64.
- MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la?** São Paulo: Editora Schwarcz, 2018.
- PIERANTI, O. P. P. **A radiodifusão pública resiste: A busca por independência no Brasil e no Leste Europeu**. Brasília: FAC UnB, 2018.
- SILVA, Ê. M. O Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, v. 42, p. 213–229, 2005.