

## A Ausência Da Sociedade Civil Na Comunicação Pública Brasileira<sup>1</sup>

Acsa Roberta Macena da SILVA<sup>2</sup>

Marília Gabriela Silva RÊGO<sup>3</sup>

Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE

### RESUMO

O presente artigo discute sobre um ponto importante para a concreta formação de comunicação pública no país: a inclusão da representação da sociedade civil nas decisões de conteúdo e programação nas emissoras do sistema público de radiodifusão. Para tal finalidade, foi preciso delimitar o conceito de sociedade civil (HABERMAS, 1997) e discuti-lo frente à realidade brasileira que vivenciou a destituição do Conselho Curador, órgão de representação dos interesses da sociedade na empresa e cobrança ao cumprimento da lei da principal empresa pública de comunicação do país, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O objetivo deste texto é certificar a presença da sociedade civil como um dos pilares para a efetiva comunicação democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação Pública; Sociedade Civil; Conselho Curador.

### 1. EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Para que haja uma comunicação pública efetiva é preciso que o público participe. Juan López (apud MATOS, 2012) demonstra que existem pelo menos duas condições primordiais para que a comunicação assuma o caráter público: “que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos e; que esteja referida à construção do que é público. (...) Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por vocação” (López, 2011, p.64-65 apud MATOS, 2012, p. 18). Mais especificamente, é preciso haver uma parcela de cidadãos participando ativamente do processo de escolha e produção de conteúdo vinculados às emissoras públicas.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM- UFPE), e-mail: acsa.macena@ufpe.br.

<sup>3</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM- UFPE), e-mail: marilia\_gabriela00@hotmail.com.

---

Sociedades democráticas com vasta experiência no sistema de comunicação pública (CP) demonstram a exemplificação da afirmação acima ao trazer modelos de gestão compostos por conselhos que em sua maioria são formados por integrantes da sociedade civil. Em uma pesquisa feita pelo Coletivo Intervezes em 2009, foram analisados os casos de CP em 12 países com pelo menos 60 anos de tradição em comunicação não-estatal e não-comercial, além do caso brasileiro: Alemanha, Austrália, Canadá, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal, Reino Unido, Venezuela e Brasil. No quesito participação do público, Portugal, por exemplo, possui um conselho de opinião composto por 29 membros eleitos ou indicados por associações e entidades representativas da sociedade civil (como por exemplo membros indicados pelas associações sindicais, direitos das mulheres, defesa dos consumidores, pessoas com deficiência e dificuldades). A empresa pública Rádio e Televisão de Portugal (RTP) possui ouvidores para telespectadores e ouvintes, cuja missão está voltada a representação e defesa das perspectivas trazidas pelo público sobre o conteúdo veiculado; estímulo ao cumprimento dos códigos deontológicos e contribuição com o exercício de autocritica sobre o material veiculado (INTERVOZES, 2009, p. 221).

Na Alemanha, o Conselho da *Zweites Deutscher Fernsehen* (ZDF), em português: Segunda emissora alemã de televisão) é formado por 77 pessoas, com representação, entre outras, dos 16 estados alemães, de representantes dos partidos políticos e das Igrejas Evangélicas, Católicas e do Conselho Central dos Judeus. Já na Inglaterra, não há como deixar de citar o maior exemplo de mídia pública, a BBC (*British Broadcasting Corporation*, em português “Corporação Britânica de Radiodifusão”), que possui entre seus órgãos administrativos os conselhos de audiência formados pela “articulação de pessoas e organizações da sociedade civil para avaliar o cumprimento dos propósitos públicos e monitorar o conteúdo veiculado pelas emissoras da corporação” (INTERVOZES, 2009, p. 240), além dos mecanismos de sondagem de opinião e do comitê central religioso composto por representantes civis para tratar de assuntos ligados à religiosidade.

Até nos modelos mais descentralizados em que cada organização possui o seu tipo de conselho, percebe-se uma expressiva participação dos setores da sociedade, como é o caso dos Estados Unidos. A PBS (*Public Broadcasting Service*, em português: Serviço Público de Radiodifusão) possui um conselho diretor composto por 27 membros, 14 são representantes das estações-membros, 12 do público geral e o presidente da PBS. No Caso

---

da *National Public Radio* (abreviada para NPR, e em português Rádio Pública Nacional), a instância máxima da organização é o conselho diretor composto por 17 membros, dos quais 10 são representantes de estações membros, o presidente da NPR, o presidente da Fundação NPR e 5 membros proeminentes do público.

O Brasil caminhou para uma tentativa de formato de participação dos cidadãos no setor de comunicação pública através do modelo de gestão da Empresa Brasil de Comunicação<sup>4</sup> (CARTILHA EBC, 2008), pautado em quatro instâncias: Conselho Curador, Conselho Administrativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. Na Lei de criação da EBC (11.652/2008), Art. 2º, inciso IX consta que haja a “participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira”. A própria cartilha da EBC reconhece a presença do público como fundamento da comunicação pública:

(...) Outro critério fundamental para que a EBC seja ainda mais pública, é a participação social em sua gestão e conteúdo. Para institucionalizar essa participação nas decisões da EBC, sua Lei de criação (Lei 11.652/2008) previu duas estruturas de apoio aos seus órgãos administrativos: a Ouvidoria e o Conselho Curador. A primeira, serve para receber as manifestações do público e mediar o diálogo deste com a empresa, além de fazer análises sobre os conteúdos produzidos pela EBC. Já o Conselho Curador, delibera sobre a linha editorial e sobre as diretrizes educativas, artísticas e culturais dos veículos EBC (CARTILHA EBC, 2009, p. 2).

O Conselho Curador é justamente a instância de participação da sociedade civil e do governo, responsável por deliberar sobre diretrizes educativas, artísticas e informativas, além de verificar se os princípios e objetivos da EBC estão sendo cumpridos, emitindo pareceres sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela diretoria executiva da EBC (INTERVOZES, 2009). A Lei de criação da EBC ainda previa que o Conselho Curador deveria realizar reuniões ordinárias a cada dois meses e a qualquer momento as de caráter extraordinário, quando aprovadas pela Presidência. Além desses encontros, os conselheiros se reuniam entre três câmaras temáticas: Câmara de Jornalismo e Plataformas; Câmara de Programação e Plataformas; e Câmara de Planejamento e Processos Produtivos (CARTILHA EBC, 2009). Como estratégia de ampliação da representatividade pública, ainda havia audiências e consultas públicas pelas regiões do Brasil.

---

<sup>4</sup> A EBC é uma empresa pública responsável por gerenciar emissoras de radiodifusão pública no Brasil. A empresa é responsável, entre outros, pela TV Brasil e pelas Rádio Nacional AM e FM de Brasília, Rádios MEC AM e FM do Rio de Janeiro, Rádio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio Nacional da Amazônia e Rádio Nacional do Alto Solimões.

---

O Conselho Curador da EBC estava composto por 22 membros: 19 pessoas eram indicadas pelo Presidente da República (quatro eram representantes dos Ministérios do Governo Federal e quinze da sociedade civil) e 3 do Congresso Nacional (um da Câmara dos Deputados, um do Senado e um eleito pelos trabalhadores da EBC). Esse formato durou sete anos, sendo extinto após a Medida Provisória 744, de 1º de setembro de 2016, e posteriormente mais firmada com a Lei Nº 13.417, de 1º de março de 2017, do Governo Michel Temer (PMDB), que assumiu definitivamente o cargo de Presidente da República após o impeachment de Dilma Rousseff, em setembro 2016.

Na Lei nº 11.652/2008 que criou a empresa, no Art. 12. constava que “A EBC será administrada por 1 (um) Conselho de Administração e por 1 (uma) Diretoria Executiva, e na sua composição contará ainda com 1 (um) Conselho Fiscal e 1 (um) Conselho Curador” (BRASIL, 2008). A redação do artigo foi modificada pela lei mais atual de 2017, retirando o Conselho Curador e alterando para “um Conselho Fiscal e um Comitê Editorial e de Programação” (BRASIL, 2017), que deveria “contar com representantes da sociedade civil em sua formação para servir como uma espécie de órgão de observação do conteúdo e da programação da EBC. Mas, o Comitê se tornou estéril, com praticamente todas as suas atribuições vetadas pelo presidente Michel Temer” (STROZZI, 2019, p. 250) e até setembro de 2020 não havia sido instituído na empresa, permanecendo a EBC sem a participação social para suas deliberações editoriais.

Ainda quando Temer estava como Presidente Interino, as investidas contra a EBC estavam claras com a destituição do então diretor-presidente, Ricardo Melo, no dia 17 de maio de 2016, que teria mandato até maio de 2020 (SAMPAIO, 2016), contrariando a Lei de Criação da Empresa que estabelece o mandato no período de quatro anos (esse período não coincide com o mandato do Presidente de República) só podendo ser destituído pela decisão do Conselho Curador ou por razões legais. Essa série de medidas lideradas por Temer está em completo desacordo com a Lei da EBC e com o artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que prevê a presença dos setores privados, públicos e estatais no sistema de Comunicação brasileiro, uma vez que essas mudanças descaracterizaram a empresa que gerencia os veículos de comunicação pública do país (SAMPAIO, 2016).

Neste artigo, parte-se do princípio de que uma condição crucial para a constituição de um sistema público de comunicação deve ser prescrita sob a garantia da participação popular a partir do direito à comunicação, ou seja, alicerçado na constatação de que há o direito concedido a todos de serem mais do que espectadores e leitores, mas produtores

---

de informação (INTERVOZES, 2009), independentemente de condições econômicas, sociais e/ou políticas. Diante deste cenário de desprezo das autoridades brasileiras pela comunicação pública, esse é um escrito que visa evidenciar, além da importância e dos desafios de manter um sistema de Comunicação Pública no Brasil, o seu caráter público através do instrumento de participação popular que são os membros da sociedade civil presentes nos conselhos de opinião inseridos nos veículos de radiodifusão públicos. Para isso, é preciso apresentar o conceito de sociedade civil, termo bastante debatido desde o período clássico da Grécia Antiga, impossível de ser esgotado aqui, mas necessariamente pertinente para as considerações sobre a participação do público em deliberações no setor de comunicação atual. Mais do que um histórico, essa é uma tentativa de discutir o papel do público que dá nome ao setor de comunicação a que nos referimos.

## **2. CARACTERIZAÇÕES DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL**

Nas experiências de alguns países relatadas acima é possível perceber que a mídia pública está ancorada na participação do público, buscando proteger-se de influências comerciais ou estatais. Caso a comunicação estivesse presa aos interesses particulares de empresas, igrejas ou políticos, isso retiraria o caráter público deste sistema porque os interesses individuais não conseguem representar a diversidade da coletividade e não geraria uma independência editorial. Essa constatação foi debatida pela Unesco, identificando que os “radiodifusores públicos encorajam o acesso e a participação na vida pública. Eles desenvolvem o conhecimento, ampliam horizontes e permitem às pessoas entender melhor elas próprias por meio de um melhor entendimento do mundo e dos outros” (UNESCO, 2000, p. 4 apud INTERVOZES, 2009, p. 36).

Mesmo reconhecendo a importância da inclusão dos cidadãos na comunicação, ainda assim é desafiador tratar sobre a participação da sociedade civil, principalmente porque o entendimento do que é a sociedade civil e como se dá a sua composição é ainda confuso, pouco caracterizado pela legislação brasileira no que diz respeito ao capítulo destinado à comunicação da Constituição Federal de 1988. Além disso, o conceito em sua natureza política há muito é debatido e, por isso, é necessário apontar aspectos relevantes em torno do que veio a se constituir como sociedade civil através dos tempos e sociedades para uma possível caracterização.

---

Reconhece-se que Aristóteles tenha sido um dos primeiros a expor sobre sociedade civil em seu *Koinonia politike* como sendo um “princípio associativo” compreendido em uma caracterização básica que propunha a participação livre dos indivíduos onde haja propósitos em comum, reciprocidade e relações sociais baseadas na justiça (SILVA, 2016). Posteriormente, avançando no tempo, o conceito de sociedade civil passou a estar intimamente ligado ao Estado em oposição ao Estado de Natureza<sup>5</sup>, relação vista em teóricos do século XVIII como Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu e Hume. Estes pensadores buscavam examinar as condições sob as quais os seres humanos poderiam escapar do Estado de Natureza e entrar em uma forma contratual de governo baseada na regra da lei (SILVA, 2016).

Teóricos do iluminismo escocês, Ferguson e Smith (apud RAMOS, 2005) apontam para a característica social do indivíduo, mas essa sociabilidade seria impulsionada a partir de uma compreensão econômica diante de uma sociedade capitalista. Bastante influenciado por esses ideais, Karl Marx identifica a sociedade civil como uma arena de luta de classes, portanto composta por classes opostas (burguesia e proletariado). No pensamento marxista, é pela “propriedade privada, pela divisão do trabalho e pela troca de *commodities* que as pessoas passariam a viver em uma sociedade civil” (RAMOS, 2005, p.78).

No campo econômico e político, também se destaca o pensamento de Hegel, autor que delimita a sociedade civil como sendo grupos, associações, comunidades e corporações que teriam um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado (SILVA, 2016). O pensamento hegeliano vai ao momento da família, quando os indivíduos possuem seus motivos particulares, mas que posteriormente esses núcleos familiares se relacionam entre si de modo que suas demandas correspondem a um princípio de universalidade: “é aqui o processo que eleva a sua individualidade natural à liberdade formal e à universalidade formal do saber e da vontade, por exigência natural e também por arbitrariedade das carências, o que dá uma cultura à subjetividade particular” (HEGEL, 1997, p. 171).

A concepção hegeliana, então, parte do princípio de que a sociedade civil estava apoiada na subordinação ao Estado, como sendo essa instância de confiança para onde

---

<sup>5</sup> O estado da natureza corresponde à condição em que o homem depende somente de si mesmo, permanecendo sempre em risco. Essa condição se opõe ao Estado da sociedade que compreende ao momento em que todos estão submetidos a um poder maior (Estado), reduzindo, portanto, os riscos.

---

migram as necessidades dos cidadãos. Diante deste breve histórico, o pensamento posto em destaque é o conceito de sociedade civil habermasiano que, além de uma abordagem mais contemporânea, faz uma revisão dos autores mencionados e propõe a sua própria definição. Jürgen Habermas (1997) rompe, por exemplo, com o apelo econômico do pensamento marxista de que o trabalho é o que impulsiona o homem. Para ele, a linguagem é o centro de onde os diversos segmentos e ações da vida humana partem e é a partir do agir comunicativo<sup>6</sup> que se pode gerar concordâncias.

Em tese, como o objeto deste estudo é a mídia, longe da dependência econômica que os veículos comerciais possuem, a radiodifusão pública abre a possibilidade de um canal de discussão das diversas vozes presentes na sociedade. Essa característica possui, ao nosso entender, uma referência clara ao conceito habermasiano de esfera pública, que consiste num espaço onde é possível a discussão de opiniões orientadas pelo entendimento coletivo transformando, após as manifestações de pensamento, as informações e argumentos em opiniões públicas. Essa dita esfera pública representa uma mediação entre o sistema político e os setores privados da sociedade. Ela não é, portanto, uma instituição, tampouco um sistema onde seja possível delimitar seus limites e horizontes. Constitui-se, por outro lado, de uma estrutura comunicacional movida pelo entendimento entre os atores que nela estão, assim, é movida pela comunicabilidade através da linguagem. Na ocasião, luta-se por influência política para que seus anseios se tornem acolhidos pela esfera política (HABERMAS, 1997).

As reflexões do teórico partem de análises históricas a partir da esfera pública burguesa, identificando na burguesia um público de potencial debate que se reunia em ambientes abertos como cafés, bares e clubes de maneira episódica ou em reuniões de grupos, congressos (presença organizada) e até mesmo quando constituída sem a presença física, mas oportunizada pela produção midiática global (abstrata). A esfera pública é diferente da esfera privada advinda da família, vista pelo autor como um espaço de subjetividade e liberdade. Esse pensamento sugere, no entanto, uma reflexão pertinente sobre o espaço familiar como aquele que possui suas próprias dinâmicas e papéis definidos, tornando essa autonomia um ideal não alcançado.

---

<sup>6</sup> A ação comunicativa é uma teoria habermasiana que corresponde ao uso da racionalidade e pensamento crítico partindo do princípio de que somos seres que se comunicam através da linguagem de forma cooperativa, portanto, chegando a consensos e decisões a partir da troca comunicativa.

---

Da teoria de esfera pública e política é que surge de maneira mais delimitada o conceito de sociedade civil habermasiana. Isso porque, à medida que os grupos com interesses particulares pressionam a esfera pública para atingir seus interesses, identificava-se nisto uma distorção da funcionalidade da esfera pública. Dessa maneira, a preocupação estava ancorada na formação de uma instância capaz de intervir democraticamente na esfera pública: “O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (HABERMAS, 1997, p. 99). Em suas análises, há uma delimitação importante que rompe com os significados debatidos por Hegel e pelos teóricos do Marxismo:

O atual significado da expressão sociedade civil não coincide com o da sociedade burguesa, da tradição liberal, que Hegel chegara a tematizar como sistema de necessidades, isto é, como sistema do trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado. Hoje em dia, o termo sociedade civil não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por **associações livres, não estatais, e não econômicas**, as quais ancoram as estruturas da comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida<sup>7</sup> (HABERMAS, 1997, p. 99, grifo nosso).

Essa afirmação exemplifica a quebra de ideia sobre a sociedade civil dos teóricos anteriores e daquela que Habermas irá argumentar. Depreende-se pelo menos três aspectos fundamentais: 1) a sociedade civil é formada por associações livres presentes na sociedade representando a diversidade de públicos; 2) não possui vínculo estatal, sendo provavelmente uma das características mais pontuadas sobre a natureza da sociedade civil e um grande salto de encontro aos conceitos anteriores. Isso significa dizer, sinteticamente, que a sociedade civil não pertence a nenhum indivíduo ou grupo que atenda ao interesse do Estado; 3) e não tem razão econômica como as definições antigas propunham, seja na sua constituição (participam membros de diferentes camadas) ou na sua consequência (o objetivo não é o lucro).

De forma mais direcionada, o filósofo e sociólogo alemão fornece um conceito para a sociedade civil, destacando que ela é composta pelas organizações e movimentos sociais que funcionam como captadores e transmissores das demandas sociais

---

<sup>7</sup> Mundo da vida é interpretado por Habermas como “um horizonte formador de contextos para processos de entendimento” através do agir comunicativo de modo que já se inicia em nosso “mundo privado”, mas ao mesmo tempo intersubjetivo porque a “realidade é comum a todos nós” (HABERMAS, 2012, p. 241; 248).

---

(HABERMAS, 1997). Cada esfera privada possui suas reivindicações e a sociedade civil seria a instância que condensa essas solicitações. Assim, conceitualmente, pode-se dizer que a sociedade civil forma “o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade” (HABERMAS, 1997, p. 100).

Na busca de estabelecer uma caracterização ainda mais ampla, Habermas (1997) aponta particularidades descritas sobre a sociedade civil baseadas em J. Cohen e A. Arato (1992), onde se identifica a sociedade civil não com o Estado nem com a economia, mas com a vinculação dos grupos privados presentes no mundo da vida. Na leitura habermasiana, a sociedade civil representa uma esfera onde haja “liberdade de opinião e reunião”, em que resida o direito de “fundar sociedades e associações” que influenciarão na opinião pública de modo que representarão diferentes setores sociais, culturais, religiosos: “as associações só podem afirmar sua autonomia e conservar sua espontaneidade na medida em que puderem apoiar-se num pluralismo de formas de vida, subculturas e credos religiosos” (HABERMAS, 1997, p. 101). Pertinentemente, é interessante observar a influência da estrutura comunicacional para a boa atuação da sociedade civil, pois é com um espaço de comunicação aberto que é possível exercer influência sobre a opinião pública. Quando acontecem intervenções e quebras da independência conseqüentemente acontece a dissolução do papel da identidade da sociedade civil.

### **3. CONSELHO CURADOR DA EBC: ENTRE EFETIVIDADES E LIMITAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Na prática, então, quais são as representações da sociedade civil? Todos os grupos, associações e movimentos presentes na sociedade. Grupos culturais, corporações, cooperativas, associações profissionais, clubes esportivos, instituições políticas, grupos por gênero e raça, etc. Essa participação, para Habermas, é o ponto de partida para pensar a política deliberativa a partir da inclusão do outro<sup>8</sup>. Com a efetiva atuação, é possível lançar temas relevantes para a sociedade, entender e contribuir para resolução de

---

<sup>8</sup> No livro “A inclusão do outro”, Habermas propõe um modelo denominado de “Democracia Deliberativa” que determina a participação da sociedade civil na vida política, contrapondo ao liberalismo e o republicanismo.

---

eventuais problemas e acrescentar novas informações sobre os temas (HABERMAS, 1997).

Com base nessa caracterização proposta para o conceito de sociedade civil, se torna importante problematizarmos as efetividades e limitações da participação social na principal empresa pública de comunicação do país, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), através do seu Conselho Curador, que, depois de quase nove anos de representação da sociedade civil, foi extinto em setembro de 2016, colocando fim ao caráter público da empresa (FREIRE, 2016). Entre as diversas atividades realizadas pelo colegiado ao longo de sua atuação estiveram a realização de audiências públicas (46); reuniões de colegiado (69) e a aprovação dos planos de trabalho anuais da EBC (7) com o objetivo de fortalecer a participação e o interesse do cidadão no conteúdo da empresa. As resoluções feitas a partir do Conselho Curador tinham caráter obrigatório de cumprimento pela direção da empresa e entre elas destacam-se:

(...) a obrigatoriedade da produção e da implementação do Manual de Jornalismo; a retirada de programas de cunho religioso da programação, bem como da implementação da faixa da Diversidade Religiosa da EBC; sobre a necessidade de critérios para a produção de novos programas para as Rádios e para a TV Brasil; de advertência da alteração das grades em dissonância com princípios do Plano de Trabalho aprovado pelo colegiado; sobre a necessidade de providências para impedir conteúdos político partidários e eleitorais em programas religiosos (...) (STROZZI, 2019, p. 110).

Com diversas evidências de sua contribuição no que diz respeito à proteção de ingerências políticas no conteúdo da EBC e no fortalecimento do seu caráter público de participação social (FREIRE, 2016), a autonomia do conselho passou a ser questionada devido à sua aproximação com os governos em vigência: “A EBC, enfim, sempre foi uma estatal, diretamente vinculada à vontade política da Presidência da República, acrescida de dois elementos decorativos: um Conselho Curador com pouquíssimo poder efetivo e um mandato de quatro anos para o diretor presidente (BUCCI, 2016, p.41). A primeira formação do colegiado ocorrida no ano de 2007 se deu por indicação direta da presidência da república. É importante situar que houve uma predisposição em democratizá-lo (LOPES, 2016) a partir da primeira chamada pública ocorrida no ano de 2010.

Assim, era necessário que as entidades de representação da sociedade civil indicassem os nomes para que o Conselho em vigor elaborasse “uma lista tríplice para cada uma das vagas, a qual era submetida à Presidência da República” (STROZZI, 2019, p. 110). Por outro lado, a decisão final sobre a lista ficava a cargo do chefe do executivo

e somente “em junho de 2015, depois de mais de um ano da definição da lista, ocorrida em abril de 2014, a presidenta da República, Dilma Rousseff, designou os novos membros do colegiado e respeitou os nomes mais votados em cada área” (STROZZI, 2019, p. 120). Dessa maneira, a centralidade das escolhas dos nomes pela sociedade civil foi capaz de refletir na diversidade de perfis de candidatos na última chamada pública, sendo eles residentes de distintas regiões do país e com múltiplas contribuições para a representação popular (jovens; indígenas; pesquisadores; profissionais que atuam na área de direitos humanos e diversidade; e profissionais da comunicação).

Apesar do Conselho Curador ter se tornado um “espaço para o debate ampliado dos problemas” (FREIRE, 2016, p. 55), o estudo de Strozzi (2019, p. 301) evidencia que a relação do órgão com a direção da empresa se tornou cada vez mais complicada “na medida em que o entendimento sobre a necessidade de autonomia da EBC e a necessidade de relevância da empresa para a democracia foi sendo reduzida por parte do Governo Federal”. Para Lopes (2016), ficou claro que a destituição do conselho demonstrou o autoritarismo do governo Temer (PMDB) e a ausência de concordância, no que diz respeito ao compartilhamento com os representantes da sociedade sobre os rumos da comunicação pública (LOPES, 2016, p.33), demonstrando ainda o quanto essa participação foi capaz de incomodar. Sendo assim, ainda que resumidamente, podemos tirar algumas lições e reflexões no que diz respeito à relação da sociedade civil habermasiana com as contribuições trazidas pelo Conselho Curador da EBC, no que diz respeito à participação da sociedade na empresa:

- 1- A sociedade civil parte da linguagem e os indivíduos interagem entre si de maneira racional e comunicativa. Isso denota o caráter autorreferencial da prática comunicacional da sociedade civil (HABERMAS, 1997). Dessa forma, a sociedade civil delibera a partir de debates, consensos e dissensos e no caso do Conselho Curador da EBC como representação da sociedade civil, os tensionamentos existentes com a direção da empresa eram naturais do processo comunicativo e da busca pela observância dos princípios previstos na legislação da EBC e para a função social do sistema público de comunicação, sobretudo, no que diz respeito à autonomia em relação aos interesses do mercado e dos governos;
- 2- A sociedade civil organiza a pluralidade de públicos existentes na sociedade. É impossível representar a totalidade de tipos de públicos, mas chega-se a uma

---

proximidade democrática. Sendo assim, buscou-se alcançar o desafio de representar uma sociedade tão diversa em etnias, idades, costumes, sotaques e gostos num país de dimensões continentais como o Brasil buscou na última formação do Conselho Curador (2014). Além disso, houve um esforço por parte órgãos “na tentativa de aumentar a vaga destinada para pessoas de raça negra, para mulheres e para regiões sub-representadas no colegiado” (STROZZI, 2019, p. 130);

- 3- A sociedade civil é essencial para a constituição de uma política deliberativa. Nesse sentido, a presença do Conselho Curador “resultou na estreia de um programa jornalístico e outro filosófico para mostrar a pluralidade de crenças existente no país” (FREIRE, 2016, p. 61), além de posicionar-se em favor do equilíbrio e da pluralidade de vozes no jornalismo da empresa e tantas outras contribuições trazidas para melhoria da qualidade do conteúdo público da empresa;
- 4- Pensar a sociedade civil é pensar na soberania do povo, sendo também uma forma autorizada de influenciar na formação da opinião pública. O próprio Conselho Curador da EBC foi capaz de reunir cerca de 100 representantes de diversas entidades de representação da sociedade civil, tais como produtores de conteúdo, acadêmicos, ministros de Estado, com o objetivo de discutir e apontar caminhos para o aperfeiçoamento do modelo da EBC através do seminário “Modelo Institucional da Empresa Brasil de Comunicação”, realizado em agosto de 2015, em Brasília .

Assim, após delimitar uma conceitualização de sociedade civil, conseqüentemente reconhecemos seu valor democrático: “para que a democracia flua com algum grau de espontaneidade, o debate das ideias deve se ancorar na esfera da sociedade civil, a salvo daqueles que aparelham a máquina pública com a intenção de interferir na gênese do pensamento dos indivíduos” (BUCCI, 2015, p. 25). A vivência da democracia vai muito além do evento político das eleições. A participação, além do voto, deve ser concreta, principalmente no cenário comunicativo. Tendo em vista a relevância da sociedade civil, nossa abordagem recai sobre a constituição da comunicação com a participação deste setor, entendendo que para além de uma simples audiência, a sociedade pode e deve colaborar.

---

#### **4. CONCLUSÃO: É POSSÍVEL PENSAR EM COMUNICAÇÃO PÚBLICA SEM A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL?**

Categoricamente, não. Entende-se que a caracterização de público se refere à participação dos setores da sociedade na deliberação dos conteúdos e linha editorial das emissoras públicas. Se não há a participação através da sociedade civil, então há uma descaracterização do setor público de comunicação e, conseqüentemente, o descumprimento do Art. 223, da Constituição Federal que prevê a complementaridade entre os três sistemas de comunicação. Assim, diante da revisão conceitual sobre sociedade civil e do resgate dos acontecimentos referentes à Empresa Brasil de Comunicação (EBC) percebe-se a importância de manter conselhos curadores ou de opinião com representantes de diferentes setores. Observando as contribuições trazidas pelo Conselho Curador da EBC e as experiências internacionais, fica claro que é possível concretizar um modelo com participação plural da sociedade civil. Dá-se a necessidade de destacar que comparar a experiência de outros países com o Brasil é no mínimo um incômodo. Isso porque o tempo de execução de veículos públicos é muito superior ao nosso.

Neste momento, longe de comparações de tempo e cumprimento de legislação entre países, o intuito é perceber que a comunicação pública precisa ser formada pela sociedade civil. No Brasil, a participação do público já acontece em outros setores, como por exemplo na saúde. A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), empresa pública criada dois anos depois da EBC e que gerencia hospitais universitários, possui entre seus conselhos, o Conselho Consultivo, instância da sociedade civil não remunerada responsável por opinar sobre as diretrizes e estratégias e indicar linhas de ação, programas e projetos dentro da Ebserh. Se em outras áreas é possível integrar essa representação, por que na comunicação seria diferente?

Apesar das investidas contra a efetivação da comunicação pública, a visão não é de pessimismo. Há grandes dificuldades, principalmente no que se refere à legislação e regulamentação. Antes, portanto, é preciso reconhecer o papel da sociedade civil na comunicação pública para buscar sua concretização: a) A sociedade civil caracteriza o termo “público”: sem a participação dos públicos nas deliberações, é bastante difícil que a representação da diversidade seja concretizada. Não faz sentido denominar de “comunicação pública” sem que o público esteja presente como cidadão de direito e não

somente como um consumidor do produto; b) A presença da sociedade civil impede que interesses estatais e privados prevaleçam na linha editorial e de condução do veículo; e c) Há uma possibilidade mais consistente de ampliar temáticas de interesse social, uma vez que os setores da sociedade civil terão a oportunidade de trazer suas demandas, por exemplo, de temáticas raciais, de gênero, de idade, de credo, de política.

Assim, entendendo o papel da sociedade civil, encontramos uma peça importantíssima para uma comunicação de fato democrática. Já disse Castells (2018) que a crise da legitimidade política ocorre principalmente por não nos vermos representados nos políticos que assumem os cargos dos poderes executivo e legislativo. Também traçamos a analogia com a comunicação: como sentir-se representado democraticamente na radiodifusão quando não há participação do público? Esse questionamento acaba por responder que sem a sociedade civil não há comunicação pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei 11.652**. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm)>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei 13.417**. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13417.htm)>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 744**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm)>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

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

\_\_\_\_\_. **A tragédia anunciada da EBC**. In.: SOCICOM debate: a comunicação pública em questão: crise na EBC. Ruy Sardinha Lopes (org.) – 2.ed. - São Paulo: SOCICOM, 2016, p. 40-44.

CARTILHA EBC. **Conheça o Conselho Curador**. Disponível em: <[http://www.ebc.com.br/institucional/sites/\\_institucional/files/cartilha.pdf](http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/cartilha.pdf)>. Acessado em 20 de agosto de 2020.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

FÔNSECA, D; VALENTE, J. **Marco Regulatório do Sistema de Mídia Brasileiro**. 2017. Disponível em: <<https://brazil.mom->

---

rsf.org/fileadmin/Editorial/Brazil/MOM\_Documento\_legal\_portugues.pdf>. Acessado em 20 de agosto de 2020.

FREIRE, Rita. **Medida Provisória 744**: o desmonte da participação social na Empresa Brasil de Comunicação (EBC). In.: SOCICOM debate: a comunicação pública em questão: crise na EBC. Ruy Sardinha Lopes (org.) – 2.ed. - São Paulo: SOCICOM, 2016, p.45-66.

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

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo - Sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad: Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Ivonete da Silva. **Por que a EBC é alvo dos ataques governo Temer?** In.: SOCICOM debate: a comunicação pública em questão: crise na EBC. Ruy Sardinha Lopes (org.) – 2.ed. - São Paulo: SOCICOM, 2016, p.31-39.

MATOS, H. (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

RAMOS, L. C. S. **A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: Uma Perspectiva Neogramsciana**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de PósGraduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2005, 219 p.

SAMPAIO, C. **Alterações de Temer na EBC provocam protesto em Brasília**. Disponível em : <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/03/alteracoes-de-temer-na-ebc-provocam-protesto-em-brasilia/>>. Acessado em: 20 de agosto de 2020.

SILVA, D, J. **A evolução da sociedade civil em Habermas**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46100/a-evolucao-da-sociedade-civil-em-habermas>>. Acessado em: 21 de agosto de 2020.

STROZZI, G. G. **Comunicação Pública e participação: Vida e morte do Conselho Curador da EBC**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-graduação em Comunicação. Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38504/1/2019\\_GuilhermeGon%c3%a7alvesStrozi.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38504/1/2019_GuilhermeGon%c3%a7alvesStrozi.pdf)>. Acesso em 20 de agosto de 2020.