

Uma proposta teórica para dar autonomia à radiodifusão pública e separar as emissoras públicas da comunicação pública de governo ¹

Gislene NOGUEIRA LIMA ²
Universidade de São Paulo, São Paulo, SP

RESUMO

Este artigo reúne argumentos teóricos para reforçar a necessidade de separar a comunicação pública governamental e a comunicação pública praticada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O texto propõe conceituar como serviço público de radiodifusão o que se convencionou chamar de emissora de comunicação pública em um esforço para estabelecer uma distinção concreta entre os sistemas público e estatal. O método empregado consistiu na construção de um cronograma de mudanças administrativas e legislativas implementadas na lei de criação EBC desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 até o fim do governo de Jair Bolsonaro em 2022. As mudanças evidenciam a necessidade de construir efetivamente o sistema público de radiodifusão e garantir salvaguardas para evitar que os equívocos se repitam no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública; radiodifusão pública; Empresa Brasil de Comunicação (EBC); comunicação governamental.

A comunicação pública sob a guarda da EBC

Este artigo examina as medidas de desestruturação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 até o final do governo de Jair Bolsonaro em 2022. As alterações legislativas e os atos administrativos que modificaram as normas da EBC nesse período mostram que Michel Temer e Jair Bolsonaro conseguiram alterar significativamente a atuação da empresa na direção a que interessavam seus governos. O que se tenta evidenciar é que a comunicação pública gerida pela EBC, subordinada administrativamente ao Executivo, configura um equívoco e um constante risco de retrocesso para a radiodifusão pública no país.

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XXIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 46º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes (ECA-USP), e-mail: gisnogueira@usp.br. A autora foi jornalista concursada da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) entre os anos de 2007 a 2018. Deixou a empresa ao aderir a um plano de demissão voluntária.

A sequência de medidas de desmonte fundamentam a necessidade de dar independência e autonomia para a emissora pública de comunicação. Faltam mecanismos capazes de proteger a estatal da influência dos governos oportunistas que queiram utilizar os canais públicos como instrumentos de promoção pessoal ou partidária como aconteceu no passado.

Nesse sentido, este artigo reforça o argumento de Bucci (2008; 2015) de que falta uma lei complementar para o artigo 223 da Constituição Federal que previu a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. É preciso que a legislação estabeleça claramente a divisão entre os dois sistemas.

Em um esforço para separar conceitualmente o sistema público e o estatal, este artigo propõe que a *TV Brasil* e as rádios de perfil público geridas pela EBC deixem de ser definidas apenas como instrumentos da comunicação pública. A literatura produzida por autores brasileiros normalmente inclui a radiodifusão pública nos estudos da comunicação pública. Não discordamos porque a radiodifusão pública faz mesmo comunicação pública. No entanto, o que se sugere é abandonar o uso dos conceitos como sinônimos. Este artigo faz um esforço para propor conceituar os veículos públicos de radiodifusão, uma vez munidos dos mecanismos de autonomia e independência do Estado, como emissoras de radiodifusão pública ou emissoras do serviço público de radiodifusão.

Em termos teóricos, o serviço público de radiodifusão faz comunicação pública quando pratica a comunicação comprometida com o interesse público; no entanto, tem um papel adicional de atuar no campo da radiodifusão e precisa ser um ator relevante no contexto brasileiro que se consolidou com um perfil amplamente comercial. Além disso, diferenciar a radiodifusão pública do conceito da comunicação pública contribui para desfazer um emaranhado conceitual que aproxima a comunicação pública e a comunicação governamental.

Diversos autores, inclusive Bucci (2015), utilizam a expressão radiodifusão pública para falar da comunicação pública que as emissoras públicas devem fazer. No entanto, quase sempre a radiodifusão pública está incluída na definição e na expectativa das melhores práticas da comunicação pública. Concordamos com estes autores de que a radiodifusão pública deve praticar o melhor da comunicação pública nos termos propostos por Zémor (2009), Mancini (2008), Duarte (2012), Mattos (2012), Haswani (2010) e Bucci (2012; 2015).

O que este artigo propõe em termos teóricos é conceituar a radiodifusão pública como um segmento separado da comunicação pública, como um *corpus* diferenciado da comunicação pública. Dessa forma, será possível incorporar o debate do campo internacional definido como “*Public Service Broadcasting*” no processo de construção da radiodifusão pública brasileira. Será possível também buscar referências internacionais para compor uma proposta legislativa capaz de garantir que as emissoras públicas de rádio e de televisão sejam financiadas por recursos públicos, prestem serviço para a sociedade e sejam dirigidas por conselhos independentes do governo.

Retrospectiva: o cronograma de desestruturação da EBC

O cronograma das ações de desestruturação da EBC começa quando o então presidente interino Michel Temer exonerou o jornalista Ricardo Melo do cargo de diretor-presidente em 17 de maio de 2016.³ O decreto foi publicado apenas cinco dias depois da abertura do processo de *impeachment* pelo Senado Federal e, portanto, do afastamento da presidenta Dilma Rousseff do Palácio do Planalto. A demissão de Melo contrariava o artigo 19 da Lei 11.652/2008, a lei de criação da EBC, que estabelecia o mandato de quatro anos para o diretor-presidente. Temer nomeou o jornalista Laerte Rimoli para o comando da estatal⁴, mas ele permaneceu poucas semanas no cargo.

Quando perdeu o mandato, Melo recorreu ao Supremo Tribunal Federal e o ministro Dias Toffoli concedeu uma liminar que garantiu o retorno dele ao posto no dia 2 de junho.⁵ A gestão durou apenas três meses. Quando o Congresso confirmou a cassação do mandato de Rousseff, Temer editou a Medida Provisória (MP) 744/2016 que acabou com o mandato fixo do diretor-presidente da EBC e extinguiu o Conselho Curador da

³ ADJUTO, Graça (ed.). Presidente da EBC é exonerado e recorre à Justiça para a garantia do mandato. Agência Brasil, Brasília, 17 maio 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/presidente-da-ebc-e-exonerado-e-recorre-justica-para-garantia-do-mandato>. Acesso em 30 maio 2022.

⁴ SAMPAIO, Kleber (ed.). Nomeado presidente da EBC, Laerte Rimoli diz que devolverá a empresa à sociedade. Agência Brasil, Brasília, 20 maio 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/nomeado-presidente-da-ebc-laerte-rimoli-diz-que-devolvera-empresa-sociedade>. Acesso em 10 ago. 2023.

⁵ RODRIGUES, Alex. Presidente exonerado da EBC poderá reassumir cargo. Agência Brasil, Brasília, 2 jun. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-06/dias-toffoli-defere-pedido-de-liminar-de-presidente-exonerado-da-ebc>. Acesso em 14 ago. 2023.

empresa.⁶ Depois da publicação da MP, o ministro Toffoli revogou a liminar que mantinha Melo na presidência da EBC e Rimoli reassumiu o posto.⁷

A MP foi aprovada no Congresso e convertida na Lei 13.417/2017 no dia 1º de março de 2017.⁸ O texto fez ainda duas inclusões: a EBC passou a ser subordinada à Casa Civil da Presidência da República e não mais à Secretaria de Comunicação Social (Secom); e foi criado um Comitê Editorial e de Programação no lugar do extinto Conselho Curador. Em menos de um ano na presidência, entre maio de 2016 e março de 2017, Temer acabou com o espírito público da EBC. Estava revogado o principal avanço que a lei da EBC tinha trazido para a comunicação pública com a extinção do Conselho Curador. Foi o fim da participação da sociedade civil na gestão das emissoras de radiodifusão geridas pela estatal. A EBC estava sob o comando de um indicado do ocupante do Palácio do Planalto imbuído de plenos poderes para fazer a comunicação pública que conviesse ao Executivo. Houve diversas manifestações contrárias, posicionamentos inclusive de ex-integrantes do conselho, mas nenhuma reivindicação gerou resultado.⁹

As ingerências do Executivo sobre a EBC aumentaram durante o mandato de Jair Bolsonaro. Ainda na campanha à presidência, Bolsonaro defendeu a privatização e o fechamento da estatal. As ameaças não se concretizaram, mas a destruição da comunicação pública ganhou novos capítulos. Em 9 de abril de 2019, o indicado para presidir a EBC assinou uma portaria interna que determinou a fusão da programação da

⁶ BRASIL. **Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016.** Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv744.htm. Acesso em 1 jun. 2022.

⁷ PIMENTEL, Carolina (ed). **Toffoli cassa liminar e Ricardo Melo deixa presidência da EBC; Rimoli reassume.** Agência Brasil, Brasília, 8 set. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/toffoli-cassa-liminar-e-ricardo-melo-deixa-presidencia-da-ebc-rimoli-reassume>. Acesso em 30 maio 2022.

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017.** Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13417.htm#art1. Acesso em 30 maio 2022.

⁹ Mais detalhes sobre a ingerência do Poder Executivo sobre a EBC e as manifestações contrárias ao fim do Conselho Curador: Cf. BUCCI, E.; VANNUCHI, C. A EBC à mercê do governo - qualquer governo. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Brasil, v. 14, n. 36, p. 211–226, 2021. DOI: 10.51206/elegis.v14i36.689. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/689>. Acesso em: 12 ago. 2023.

TV Brasil, de perfil público, e da *TV NBR*, o canal governamental. O então presidente da EBC, Alexandre Henrique Graziani Júnior, afirmou na portaria interna que a junção das duas emissoras respeitaria o princípio constitucional da complementaridade, mas não apresentou justificativa sobre como seria possível fazer isso.¹⁰ Ainda houve tempo para mais interferências. Em 10 de junho de 2020, Bolsonaro editou a MP 980/2020 que transferiu a EBC para o domínio do Ministério das Comunicações, uma pasta comandada por um de seus principais interlocutores políticos. A MP foi convertida em lei¹¹ e vigorou até ser revogada no início da nova e atual gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, a EBC retomou o vínculo com a Secom.

Em 15 de janeiro de 2023, o presidente Lula destituiu toda a diretoria da EBC depois da cobertura jornalística feita pela estatal sobre os ataques golpistas contra as sedes dos Três Poderes em 8 de janeiro. Os executivos demitidos eram ainda os indicados pela gestão de Bolsonaro.¹² A funcionária de carreira, Kariane Costa, foi nomeada interinamente para cumprir um mandato de transição até a posse do atual diretor-presidente, Hélio Doyle.¹³ Em 24 de julho, Doyle assinou uma portaria interna revogando a decisão do antecessor e separou novamente a programação das emissoras de perfil público e de perfil governamental. A *TV Brasil* reassumiu o papel de fazer comunicação pública e a nova marca *Canal Gov* recebeu a tarefa da comunicação governamental.¹⁴ As expressões “comunicação pública” e “comunicação governamental” foram as utilizadas

¹⁰ EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Portaria Presidente nº 216: programação televisiva da EBC.** Brasília, 2019, 09/04/2019. Disponível em https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/portaria_-_presi_no_216_-_programacao_televisiva_da_ebc.pdf. Acesso em 28 maio 2022.

¹¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020.** Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-980-de-10-de-junho-de-2020-261117608>. Acesso em 30 maio 2022. A Medida Provisória foi convertida na Lei nº 14.074/2020. **Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020.** Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.074-de-14-de-outubro-de-2020-282699172>. Acesso em 30 maio 2022.

¹² CHAIB, J.; HOLANDA, M. Lula destitui diretores da EBC após emissora chamar vândalo de manifestante. Folha de S. Paulo, 15 jan. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/01/lula-destitui-diretores-da-ebc-apos-emissora-chamar-vandalo-de-manifestante.shtml>. Acesso em 15 ago. 2023.

¹³ LEAL, A (ed.). Hélio Doyle é nomeado novo presidente da EBC. Agência Brasil, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/helio-doyle-e-nomeado-novo-presidente-da-ebc>. Acesso em 15 ago. 2023.

¹⁴ CLAUDIA, M. EBC faz estreia do Canal Gov e consolida separação da TV Brasil. Agência Brasil, 24 jul 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/ebc-faz-estrela-do-canal-gov-e-consolida-separacao-da-tv-brasil>. Acesso em 15 ago. 2023.

por Doyle para explicar o papel de cada emissora na reportagem publicada pela Agência Brasil, também gerida pela EBC: “A empresa concretiza o compromisso de separar a comunicação pública, razão principal da existência da EBC, da comunicação governamental, serviço que a empresa presta ao governo mediante contrato”.¹⁵ Distinguir o que fazem a *TV Brasil* e o *Canal Gov*, no entanto, exige uma distinção mais transparente e mais efetiva.

A Portaria nº 656/2023 assinada por Doyle separou a *TV Brasil* e o *Canal Gov*, mas o emaranhado da comunicação pública permanece porque, em teoria como veremos a seguir, a comunicação governamental também é comunicação pública e deveria seguir as melhores práticas para garantir ao cidadão o direito à informação. Fazer comunicação governamental não autoriza, apoiados nas construções teóricas de Bucci (2008; 2015), que a emissora estatal faça propaganda de nenhuma ordem para o governo de turno. Este artigo propõe distinguir conceitualmente o que faz a *TV Brasil* e os canais de radiodifusão sob sua gestão e separar claramente do papel do *Canal Gov* que gere as comunicações oficiais do governo.

Conceituar a *TV Brasil* e seus canais de radiodifusão apenas como emissoras públicas praticantes da comunicação pública contribui para a confusão conceitual entre comunicação pública e comunicação governamental. Sem a definição e sem a separação jurídica e física do serviço público de radiodifusão da comunicação governamental do Executivo, qualquer governo poderá novamente retroceder o processo de reconstrução em curso. Um novo indicado para a presidência da EBC poderia facilmente revogar a portaria interna em vigor e juntar as emissoras mais uma vez. Para isso, nem Medidas Provisórias ou decretos presidenciais seriam necessários. As vulnerabilidades são evidentes.

Em termos teóricos: por que preferir o conceito da radiodifusão pública ao conceito da comunicação pública

A expressão comunicação pública não é conceito claro e muitas vezes é utilizada com múltiplos significados, alguns inclusive conflitantes, a depender do autor que a

¹⁵ As aspas do diretor-presidente da EBC foram retiradas da reportagem: CLAUDIA, M. EBC faz estreia do Canal Gov e consolida separação da TV Brasil. Agência Brasil, 24 jul 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/ebc-faz-estrela-do-canal-gov-e-consolidacao-da-tv-brasil>. Acesso em 15 ago. 2023.

utiliza, sintetiza Brandão (2012). Duarte (2012) concorda que se trata de um conceito em amadurecimento. A operacionalização da comunicação pública, para o autor, exige obrigatoriamente a escolha política pela cidadania e pelo interesse público. Além do compromisso de privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo, a comunicação pública precisa centralizar o processo no cidadão, tratar a comunicação como um processo mais amplo do que informação, assumir a complexidade da comunicação para tratá-la como um todo singular e adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos (Duarte, 2012).

O interesse público aparece também como um valor fundamental na definição de Zémor (2009) para a comunicação pública, ainda que a expressão usada nos textos de sua autoria não seja exatamente a mesma. Ele define a comunicação pública como a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Para o autor francês, a sua prática contribui para a conservação dos laços sociais. O Estado tem um papel central na contribuição teórica de Zémor. A responsabilidade de fazer comunicação pública, ele avalia, compete às instituições públicas: administrações do Estado, serviços das coletividades territoriais, estabelecimentos, empresas e organismos encarregados de cumprir a missão de interesse coletivo (Zémor, 2009).

Mattos (2012) contrapõe Zémor ao argumentar que é preciso sair do “círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública”. A autora propõe que “todos os agentes envolvidos na esfera pública possam desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado” Mattos (2012, p. 54). Atuam, portanto, na comunicação pública também as instituições sem vínculo com o Estado.

O argumento de Mattos se aproxima da proposta de Mancini (2008)¹⁶. O autor italiano delimita a comunicação pública a partir do cruzamento de três dimensões: os promotores ou emissores, a finalidade e os objetos. Ao propor a primeira dimensão da comunicação pública, Mancini argumenta que os promotores ou emissores podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas. O que determina a inserção ou não da instituição como atuante da comunicação pública é a finalidade e os objetos da comunicação. Para ser pública, a comunicação da instituição mesmo privada não pode

¹⁶ MANCINI, Paolo. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

estar orientada para a obtenção de uma utilidade econômica imediata e precisa ter por objeto o interesse geral (Mancini, 2008 *apud* Haswani, 2010, p. 127-133).

Diversos autores relatam que a prática da comunicação pública no Brasil tem diversas vulnerabilidades. Haswani (2010) acredita haver inúmeros desafios a superar na comunicação pública governamental contaminada com as heranças da burocracia portuguesa imperial. A autora estabelece um regramento claro para a comunicação pública governamental desenhado exatamente com base na legislação e defende a comunicação pública como garantia de direitos fundamentais e sociais que aparecem como cláusulas pétreas nas cargas magnas dos Estados. A autora propõe uma comunicação pública proativa como requisito para o exercício pleno da cidadania e afirma que “a informação e a comunicação são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) nos Estados democráticos (de direito, sociais, cooperativos)” (Haswani, 2010, p. 195).

Profissional e pesquisador da comunicação pública e da radiodifusão pública, Eugênio Bucci, que presidiu a estatal Radiobrás durante quatro anos, relata que “as instituições públicas que se dedicam à comunicação social acabam se reduzindo, no todo ou em parte, à condição de máquina acessória de propaganda do governo” (Bucci, 2012, p. 192). Em outra bibliografia, o autor afirma que a comunicação que deveria ser pública se transformou em uma passarela para a vaidade particular e em arma a serviço da guerra eleitoral no Brasil (Bucci, 2015).

O uso da comunicação pública como instrumento de propaganda é claramente uma prática não permitida pela Constituição Federal, ainda que muitas vezes as regras constitucionais sejam solenemente ignoradas. Bucci (2015, p. 69) argumenta que “a comunicação pública precisa ser pública”. Ele acredita que, se não é assim no Brasil, é por uma questão de degradação dos costumes políticos. Depois de refletir sobre os conceitos propostos por diversos autores que são referência para o campo, Bucci apresenta um conceito descritivo e prescritivo para a comunicação pública:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer,

ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada. (Bucci, 2015, p. 69)

Postos os conceitos da comunicação pública, não há dúvida de que a emissora pública de comunicação faz comunicação pública e deve fazer isso cumprindo as melhores práticas para garantir o direito à informação do cidadão. No entanto, há uma área cinzenta do conceito.

Koçouski (2012, p. 87) percebe a questão ao apontar que existe uma dificuldade em dar uma visão mais abrangente para a comunicação pública porque a expressão também é usada como “sinônimo de radiodifusão no Brasil”. A autora esclarece que todo o sistema de radiodifusão é objeto de concessão e, portanto, todas as emissoras públicas ou privadas prestam um serviço público. Ela acredita que as emissoras públicas e comerciais realizam, pelo menos em parte, funções de comunicação pública. A confusão conceitual, argumenta, começa no artigo 223 da Constituição Federal que divide a radiodifusão nos três sistemas complementares: público, privado e estatal (Koçouski, 2012). Bucci (2008) classifica como “limbo” a ausência de uma definição precisa entre os sistemas público e estatal. O limbo teria surgido quando a redação constitucional instituiu “os sistemas estatal e público sem indicar uma distinção mínima entre ambos” Bucci (2008, p. 259).

A proposta teórica que este artigo apresenta é sugerir a conceituação da *TV Brasil* e das emissoras públicas sob a gestão da EBC como objetos da radiodifusão pública ou do serviço público de radiodifusão; não mais como emissoras de comunicação pública. A radiodifusão pública faz comunicação pública, mas precisa fazer mais do que isso. Bucci (2015, p. 78) define como “emissoras públicas propriamente ditas” aquelas que cumprem quatro requisitos bastante precisos: (1) têm independência do Estado quanto à natureza jurídica; (2) recebem financiamento público; (3) seus dirigentes prestam contas apenas a um conselho interno e independente; (4) apresentam uma programação que denota alto grau de autonomia em relação aos interesses do Estado e do mercado. Consideremos as emissoras públicas propriamente ditas de Bucci (2015) como as emissoras que devem fazer parte do serviço público de radiodifusão que ainda precisa ser consolidado no Brasil. Conceituar as emissoras públicas propriamente ditas como emissoras do serviço público de radiodifusão contribui para evidenciar que essas emissoras não pertencem ao Estado e que atuam no campo da radiodifusão pública cujo proprietário é o cidadão.

Utilizar o conceito de emissoras de radiodifusão pública ou emissoras do serviço público de radiodifusão inclui no debate o que a literatura internacional consolidou chamar de “*Public Service Broadcasting*”. Entre os teóricos internacionais que abordam o serviço público de radiodifusão, Eric Barendt (1995)¹⁷ aparece entre os mais citados. O autor listou seis principais características que historicamente definiram as emissoras de serviço de serviço público. São elas: (1) disponibilidade geográfica; (2) atenção à identidade e à cultura nacional; (3) independência tanto de interesses do Estado quanto comerciais; (4) imparcialidade da programação; (5) alcance e variedade dos programas; (6) financiamento, em grande parte, por meio de taxa paga pelos usuários (Barendt, 1995 *apud* Mendel, 2011).

A separação teórica da radiodifusão pública da comunicação pública colabora para reforçar o argumento de que é preciso dar autonomia e independência para as emissoras públicas brasileiras e, com isso, regulamentar o conceito de radiodifusão pública no ordenamento jurídico previsto no princípio da complementaridade. Essa distinção contribuiria para evidenciar também para a sociedade a necessidade de estabelecer uma distinção jurídica transparente entre os sistemas de radiodifusão público e estatal.

Discussão: a escolha do conceito de radiodifusão pública para a *TV Brasil* e para os seus veículos de perfil público

O cronograma de ações de desestruturação da EBC demonstra que os esforços para a construção da radiodifusão pública iniciados desde a inauguração da *TV Brasil* ruíram nos anos seguintes. As iniciativas tomadas pelo Executivo que descaracterizaram o perfil público da empresa foram implementadas sem que qualquer reivindicação da sociedade civil fosse atendida e as modificações foram profundas. Durante o mandato de dois presidentes, o Palácio do Planalto escolheu o Ministério a que a estatal estaria vinculada, trocou o diretor-presidente quando desejou, extinguiu o Conselho Curador e juntou as emissoras de perfil estatal e de perfil público em uma única programação.

Os atos administrativos e as mudanças legislativas implementadas durante os mandatos de Temer e de Bolsonaro que modificaram profundamente a lei da EBC demonstram a fragilidade da legislação da estatal vista como instrumento de comunicação

¹⁷ BARENDT, E. *Broadcasting Law: a comparative survey*. Oxford: Clarendon Press, 1995. p. 52.

pública. Também evidencia as fragilidades de delegar para a estatal o papel de gerir a comunicação pública e a comunicação governamental. Bastou uma portaria interna da própria EBC para juntar a programação da *TV Brasil* e da *NBR*; a medida não exigiu nem mesmo uma Medida Provisória ou uma negociação no Congresso Nacional. Presa à comunicação pública governamental e subordinada ao Executivo, a radiodifusão pública virou uma repetidora dos equívocos e dos vícios da comunicação dos governos a que estava subordinada.

Ainda que a fusão do canal público e governamental tenha sido revogada pela atual gestão da EBC também através de uma portaria interna, a corrente de extrema-direita que governou o Brasil até 2022 e o uso da radiodifusão pública como um instrumento desta vertente política demonstram a emergência de fazer com que a radiodifusão pública brasileira deixe de ser gerida pelo governo e tenha uma gestão efetivamente pública. Até o momento da redação deste artigo, não houve ainda uma iniciativa para recompor o Conselho Curador, que era um avanço importante da lei de criação da EBC.

Possivelmente todas essas questões estão evidentes para pesquisadores da comunicação pública e da EBC. Este artigo pretende contribuir com o debate para propor que a *TV Brasil* e os veículos de comunicação de perfil público sejam conceituados como emissoras que podem compor o serviço público de radiodifusão no Brasil, que ainda precisa ser efetivamente construído. Ao optar por este conceito, estará explícito que as emissoras da radiodifusão pública precisam de condições de infraestrutura, financiamento e independência para atuar. Há vários exemplos e modelos de referência no mundo, não apenas a *British Broadcasting Corporation* (BBC) do Reino Unido.

Dizer a um cidadão comum que ele pode ter uma emissora pública que faça comunicação pública talvez não apresente uma visão concreta do que isso significaria. No entanto, possivelmente dizer a este cidadão que as democracias mais avançadas contam com serviços públicos de radiodifusão de alta qualidade - inclusive países onde a radiodifusão é majoritariamente comercial como nos Estados Unidos -, possivelmente ficará mais evidente o papel de um serviço público de radiodifusão no país.

Considerações finais

A televisão aberta ainda representa um peso significativo no contexto do ecossistema midiático e digital no Brasil. Diferenciar a radiodifusão pública do campo da comunicação pública contribuirá para estimular o debate sobre linguagem televisiva, sobre novos formatos de programação e de conteúdo. A radiodifusão pública pode ser uma ferramenta para elevar a qualidade da programação com uma oferta de produtos educativos e informativos. Além disso, pode servir para promover a educação midiática e a divulgação da ciência em um movimento de combate à desinformação.

As emissoras públicas precisam ser capazes de contribuir para a reflexão do mundo proposto pelas correntes políticas existentes, pela organização do capital e pela estrutura em que estamos todos inseridos. A radiodifusão pública separada do Estado e com autonomia financeira, administrativa e editorial teria condições de contribuir com a oferta de pontos de vista mais plurais para a sociedade.

Haverá uma nova estrada a ser pavimentada para que o serviço público de radiodifusão consiga conquistar espaço e ser relevante na sociedade. Em vez de se preocupar em agradar ou em servir ao governo de turno, a radiodifusão pública vai se ocupar em garantir a pluralidade de vozes da sociedade no ecossistema midiático e digital. Um marco regulatório do setor se encarregará deste tema. A separação teórica da radiodifusão pública da comunicação pública do Estado colabora para reforçar o argumento de que é preciso dar autonomia e independência para as emissoras públicas brasileiras e, com isso, regulamentar o conceito de sistema público previsto no artigo 223 da Constituição Federal.

Será preciso planejar o formato mais apropriado para um marco regulatório que consiga garantir a separação física, jurídica e financeira para as emissoras do serviço público de radiodifusão. O que se pretendeu argumentar com o presente artigo é demonstrar, a partir do levantamento dos atos administrativos e legislativos que modificaram a forma de atuação da EBC durante os mandatos de Temer e de Bolsonaro, é que a radiodifusão pública entendida e definida como parte integrante da comunicação pública é um total equívoco. O serviço público de radiodifusão independente continuará praticando a comunicação pública, mas com um compromisso muito maior para atuar no contexto da radiodifusão brasileira e se dedicar a promover essencialmente o bem comum.

REFERÊNCIAS

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

BUCCI, E. **Em Brasília, 19 horas**: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCCI, E. **Caso Radiobrás**: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública. *In*: DUARTE, J. (org) Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BUCCI, E., VANNUCHI, C. **A EBC à mercê do governo** - qualquer governo. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil, v. 14, n. 36, p. 211–226, 2021. DOI: 10.51206/elegis.v14i36.689. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/689>. Acesso em 12 ago. 2023.

DUARTE, J. **Instrumentos de comunicação pública**. *In*: DUARTE, J. (org) Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HASWANI, M. F. **A comunicação estatal como garantia de direitos**: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. (tese de doutorado). Orientadora: Margarida Maria Krohling Kunsch. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP), 2010.

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

MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica**. Bari: Laterza, 2008.

MATTOS, H. **Comunicação pública, esfera pública e capital social**. *In*: Jorge Duarte (org) Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ZÉMOR, Pierre. **Como anda a comunicação pública?** Revista do Serviço Público (RSP), Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), v. 60, n. 2, p. 189-195, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1594>. Acesso em 14 de ago. de 2023.