

---

## A Empresa Brasil de Comunicação – uma análise à luz do circuito da cultura<sup>1</sup>

Ana Luiza FLECK SAIBRO<sup>2</sup>

Ana Luiza COIRO MORAES<sup>3</sup>

Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, SP

**Resumo:** Este artigo analisa as condições culturais, políticas e econômicas envolvidas na criação e (não) consolidação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) enquanto instituição gestora do sistema público de radiodifusão em nosso País. No campo dos Estudos Culturais (EC), utiliza o circuito da cultura (du Gay et al., 1997) como instrumental para a análise das interfaces e interações entre produção, regulação, representação, identidade e consumo no âmbito da empresa. Conclui-se que a falta de distinção entre o que é público e o que é estatal está na raiz dos problemas enfrentados pela empresa.

**Palavras-chave:** Sistema Público de Comunicação; Empresa Brasil de Comunicação; Circuito da Cultura.

### Introdução

O debate constituinte de 1988 no Brasil, consagrou, no *caput* do art. 223 da Carta Magna, a existência de uma forma mista de exploração dos serviços de radiodifusão. Além do *sistema privado* que, assegura o direito à exploração comercial dos meios eletrônicos, desde que atendidas exigências mínimas, e do *sistema estatal*, que supre as necessidades de programações institucionais do governo, a Constituição instituiu o *sistema público* de comunicação, aquele a ser gerido por organizações autônomas, com estatuto próprio, e com a participação da sociedade civil em sua gestão.

A positivação do conceito de um sistema público de radiodifusão foi saudada, à época, por setores da sociedade civil, como associações de radiodifusão pública e coletivos ligados à área de comunicação. A promessa (ou a possibilidade) da produção de uma programação não-pautada pela necessidade do faturamento, como a da mídia privada

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Estudos de Televisão e Televisualidades, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero. Membro do Grupo de Pesquisa Estudos Culturais na Comunicação Contemporânea. e-mail: [anaflecksaiibro@gmail.com](mailto:anaflecksaiibro@gmail.com).

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero. Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Culturais na Comunicação Contemporânea. e-mail: [alcmoraes@casperlibero.edu.br](mailto:alcmoraes@casperlibero.edu.br) e [anacoiro@gmail.com](mailto:anacoiro@gmail.com)

---

e das ingerências políticas, próprias dos veículos estatais, pareceu enorme contribuição à construção da efetiva democratização da comunicação em nosso País.

Em texto publicado no Observatório de Imprensa, por ocasião do falecimento do Senador Arthur da Távola, relator da área de comunicação à época da Constituinte, o professor Venício Lima (2008) revela a motivação que deu origem à iniciativa. Segundo o autor, o parlamentar acreditava que haveria lugar para um sistema “organizado por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”. Além disso, defendia “[...] a ideia de um (sistema) público que representasse não apenas o Estado, mas o que houver de possivelmente organizado na chamada sociedade” (LIMA, 2008, s/p). Pensava não somente em experiências como a BBC britânica, mas outras, cujas concessões eram outorgadas diretamente às universidades, por exemplo.

O conceito de *público* surge, portanto, em contraposição ao *estatal* ligado ao governo autoritário que findava. No âmbito da radiodifusão, o sistema público se opunha àquele composto pelas emissoras classificadas na legislação como tevês educativas, pertencentes à União, aos Estados, e aos Municípios, e pela empresa de comunicação institucional do governo, a Radiobrás. No entanto, a efetivação deste princípio constitucional só ocorreu quase 20 anos mais tarde, mediante a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que recebeu a missão de gerir os veículos públicos de comunicação e coordenar a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP-TV).

A Lei que a criou<sup>4</sup> previu uma série de mecanismos para garantir o cumprimento dos princípios congruentes com a comunicação pública e que os veículos por ela geridos<sup>5</sup> expressassem a diversidade política e cultural existente no País. Também, à semelhança de órgãos de comunicação pública existentes no mundo, foi criado um Conselho Curador<sup>6</sup> para assegurar a participação da sociedade civil na definição dos rumos da empresa.

No entanto, passados dez anos, uma avaliação criteriosa realizada à luz das aspirações que se seguiram a seu surgimento, ainda que não possa deixar de reconhecer avanços, aponta para resultados que não permitem afirmar que a EBC tenha se tornado

---

<sup>4</sup> Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. 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.

<sup>5</sup> Os veículos são: TV Brasil, Rádio Nacional RJ AM; Rádio Nacional Brasília AM e FM; Rádio Nacional da Amazônia; Rádio do Alto Solimões AM e FM; Rádios MEC RJ e Brasília; NBR-TV Governo Federal e Agência Brasil.

<sup>6</sup> 22 membros: 15 representantes da sociedade civil, 4 ministros de estado, 1 representante do Senado Federal e 1 da Câmara dos Deputados.

---

uma instituição de comunicação pública realmente relevante social, cultural e politicamente. É possível afirmar – sem receio de cometer equívoco – que pouco se caminhou para que a evolução do projeto inicial seja considerada robusta.

De fato, da observação quando no cargo de Presidente do Conselho Curador da empresa<sup>7</sup>, pode-se concluir que há pouco conhecimento, pelos brasileiros, a respeito de quais são os veículos da empresa, e que é sintomático, por exemplo, que o mais conhecido conteúdo veiculado pela EBC seja a Voz do Brasil, produto feito por intermédio da EBC Serviços<sup>8</sup> para o governo federal. Conquanto se deva reconhecer a existência de algumas experiências inovadoras no que concerne a programas culturais, o jornalismo da EBC não tem conseguido se diferenciar do agendamento e da tematização das pautas propostas pela mídia privada e, mais que tudo, ainda precisa demonstrar seu distanciamento definitivo dos traços distintivos da comunicação estatal.

Mais recentemente, decisões tomadas pelo governo Temer tornaram o cenário ainda mais sombrio. O Conselho Curador foi extinto e a EBC retirou de seu mapa estratégico o conceito de ‘público’, praticamente assumindo sua transformação em porta-voz de governo, em um retorno aos tempos da Radiobrás, estatal da qual originou-se. Atualmente, o governo Bolsonaro vem promovendo um desmonte na empresa que deverá provocar uma descaracterização ainda mais profunda no caráter público da instituição.

As razões para este desempenho (ou falta de desempenho) são de variadas ordens, mas parecem residir especialmente na arquitetura regulatória e institucional na qual a empresa se insere. O modelo adotado acabou por dificultar, ou mesmo impedir, a produção e a difusão de conteúdos suficientes para alcançar a aspiração do legislador constituinte: uma comunicação pública de qualidade e relevância editorial, independente dos poderes de governo e do mercado, capaz de contribuir para o equilíbrio de nosso ecossistema comunicacional, dominado amplamente pela radiodifusão comercial.

Neste contexto, é possível identificar fatores de natureza econômica, política, cultural e regulatória associados à não consolidação da EBC. Qualquer análise sobre a experiência da empresa, que se pretenda circunstanciada, não pode prescindir, portanto, de uma investigação compreensiva e holística de todo o processo. Neste esforço,

---

<sup>7</sup> Cargo ocupado pela primeira autora deste artigo de 2012 a 2015.

<sup>8</sup> A EBC Serviços é o braço comercial da empresa para prestar serviços de comunicação a governos e ao mercado.

identificamos os Estudos Culturais (EC) como linha de análise mais adequada para nosso trabalho, por configurarem um campo que se dedica a estudar aspectos culturais da sociedade, ressaltando “os nexos existentes entre investigação e formações sociais onde se desenrola a própria pesquisa” (ESCOSTEGUY, 2017, p.158). Trata-se, aqui, de considerar os EC como um campo que articula questões culturais e políticas a duas outras ordens de determinação externa: tecnologia e regulação, e assim confrontando um sistema que é central nos processos de construção da hegemonia, regulado a partir de estruturas mercadológicas, à constatação mais pontual (e pertinente ao presente artigo) acerca da trajetória tecnológica do audiovisual, cujas determinações passam por setores como as telecomunicações e a informática (BOLAÑO, 2004).

### **Os Estudos Culturais e o Circuito da Cultura**

De início dedicado à temática das subculturas e seus movimentos de resistência a alguns aspectos da estrutura dominante, já na segunda metade dos anos 70 o campo dos EC passou a reconhecer a importância crescente dos meios de comunicação de massa em suas relações com a sociedade. Embora nesta fase, segundo Escosteguy (2017), a premissa básica ainda fosse de que os efeitos dos meios de comunicação podiam ser deduzidos da análise textual das mensagens emitidas pelos próprios meios, nos anos 80 nota-se uma “clara mudança de interesse do que está acontecendo na tela para o que está na frente dela, ou seja, do texto para a audiência” (ESCOSTEGUY, 2017, p. 161-162).

O interesse pelas temáticas da recepção e dos consumos mediáticos toma impulso a partir do ensaio *Codificação/decodificação*, de Stuart Hall (2003a). De origem semiótica, é considerado o marco inicial da tradição dos chamados estudos de audiência por introduzir a ideia de que uma mensagem codificada no âmbito da produção (emissor) pode ser decodificada pelos receptores de maneiras distintas, de acordo com suas próprias estruturas de significado. Ou seja, o autor propõe que, a depender do grupo social estudado, os conteúdos da televisão podem ser decodificados de acordo com o sentido proposto pelo produtor do texto (leitura referencial), de maneira a preservar parte do seu sentido original (leitura negociada) ou de maneira oposta (leitura resistente).

Já a proposta do circuito da cultura, de Paul du Gay, Stuart Hall, Linda James, Hugh MacKay e Keith Negus ([1997] 2013), constitui-se em um protocolo analítico que identifica cinco processos sobre os quais uma análise deve se concentrar para examinar os sentidos atribuídos aos produtos culturais. Investiga como os artefatos culturais são

---

produzidos, como são regulados, como são representados, que identidades sociais estão associadas a ele, e como são consumidos. Do ponto de vista analítico, esses processos são seções distintas, mas “no mundo real eles se sobrepõem e se entrelaçam continuamente de formas complexas e circunstanciais” (du Gay et al., 2013, p.xxx, tradução nossa<sup>9</sup>). Assim, por se tratar de um circuito, esta ferramenta não privilegia qualquer desses eixos, considerando-os articulados e inseparáveis.

Mais especificamente, os autores consideram que o eixo da *regulação* corresponde à noção de regramento, isto é, leis, normas e convenções através das quais as práticas sociais são ordenadas e políticas culturais são implementadas. O eixo da *produção*, que se refere ao ato ou resultado da transformação socialmente organizada de materiais numa determinada forma, ou seja, corresponde às condições ou meios de produção do artefato cultural que se constitui no seu objeto de estudo.

A *representação* corresponde à associação de sentidos a determinado produto cultural, e isso se viabiliza principalmente através da linguagem (não apenas palavras escritas ou faladas, mas também pintura, fotografia, escrita, imagens feitas através da tecnologia, desenho). O conceito de *identidade* trata do posicionamento dos sujeitos no interior das representações, e está relacionado aos processos de subjetivação do indivíduo e de sua caminhada na direção do tornar-se sujeito. E, o *consumo*, é o eixo do circuito da cultura onde se completa a produção de sentidos, através do “conjunto de processos socioculturais em que se realizam a apropriação e os usos dos produtos” (CANCLINI, 1999, p. 77). O eixo do *consumo*, para fins deste artigo, é relacionado com a instância da *recepção*, ou seja, com as apropriações que são feitas pelo espectador e os sentidos construídos pelos sujeitos no processo comunicativo.

Trata-se, portanto, de um instrumental que permite uma visão global dos processos comunicativos, adequada, neste sentido, para a análise de dimensões e momentos de um mesmo fenômeno ou de um artefato cultural. Admitida a natureza cultural da EBC, e a identificação de fatores de natureza distintas envolvidos em sua trajetória, a metodologia baseada no circuito da cultura tem caracteriza-se por estudar as “instituições e sua organização, suas produções e condições de produção, os públicos e suas práticas, nas respectivas relações que se estabelecem entre todos eles” (ESCOSTEGUY, 2007, p. 117).

---

<sup>9</sup> A numeração em romanos consta na 2ª edição da obra (2013).

### **As ‘revoluções’ teóricas e culturais do nosso tempo**

O século XX assistiu ao desenvolvimento de um sem número de estudos sobre o fazer comunicativo e mais especificamente sobre os meios de comunicação. As importantes transformações sociais e econômicas vividas no mundo neste período, o processo de urbanização, a consolidação do capitalismo industrial e o surgimento da sociedade de consumo, dos meios de comunicação de massa podem ser apontados como fatores a impulsionar a produção de conhecimento na área.

De fato, ao longo do tempo, vários autores construíram *corpora* teóricos para o estudo do papel e da influência dos meios de comunicação na sociedade contemporânea, utilizando perspectivas distintas que variaram de acordo com o ambiente sociocultural e as injunções históricas, econômicas e políticas existentes à época em que se foram formuladas. A heterogeneidade de abordagens teóricas reunidas sob o guarda-chuva da ‘teoria da comunicação’ traz consigo uma grande dificuldade de sistematização e diferentes possibilidades de agrupamento. Distintos caminhos e categorizações são possíveis para a apresentação de um panorama dos estudos na área.

Stuart Hall (2003b) avalia que as mudanças de perspectiva epistemológica resultam não apenas do desenvolvimento do próprio trabalho intelectual, mas também da maneira como as verdadeiras transformações históricas são apropriadas pelo pensamento:

No trabalho intelectual sério e crítico não existem “inícios absolutos” e poucas são as continuidades inquebrantadas. [...] O que importa são as rupturas significativas em que velhas correntes de pensamento são rompidas, velhas constelações deslocadas e elementos novos e velhos reagrupados ao redor de uma nova gama de premissas e temas. Mudanças em uma problemática transformam significativamente a natureza das questões propostas, as formas como são propostas e a maneira como podem ser adequadamente respondidas (HALL, 2003b, p. 158).

E é em um momento de ruptura, entre a segunda metade dos anos 50 e início dos anos 60, momento de complexa articulação entre pensamento e realidade histórica, e na contínua dialética entre ‘poder’ e ‘conhecimento’ que emergem os EC como problemática distinta (HALL, 2003b, p. 131-132).

Coiro-Moraes (2017) considera que a grande contribuição trazida pelos teóricos britânicos foi a “transformação radical do conceito de cultura” mediante a “compreensão da cultura como a esfera do sentido que unifica os setores da produção e das relações

sociais” (COIRO-MORAES, 2017, p. 229-230). Dito de outra forma, a conceituação de cultura abandona a compreensão elitista a respeito da arte e literatura, do saber acadêmico e passa a contemplar também o gosto das multidões, “incluída aí a fruição dos espetáculos dirigidos às massas, em última instância, a produção midiática” (COIRO-MORAES, 2017, p. 228).

Deve-se mencionar a este respeito Raymond Williams (2011, p. 23-24), que estabelece uma relação dialética entre tecnologia e sociedade, complexificando as noções de causa e de efeito. Mantendo a premissa fundante de que “a televisão foi inventada como resultado de investigação científica e tecnológica”, ele confere alcance epistemológico à ideia de que “a televisão alterou o mundo em que vivemos”, implícita nas diversas afirmações que atestam o seu poder como meio de comunicação social. para o estudo dos meios de comunicação. Embora com certo pessimismo, não deixava de perceber possibilidades emancipatórias na televisão, que considerava uma ferramenta contemporânea “da longa revolução em direção a uma democracia participativa e à recuperação de uma comunicação eficaz nas complexas sociedades industriais e urbanas” (WILLIAMS, 2016, p. 162).

[...] a cultura não pode mais ser estudada como uma variável sem importância, secundária ou dependente em relação ao que faz o mundo mover-se; tem que ser vista como fundamental, constitutivo, determinando tanto a forma como o caráter deste movimento, bem como a sua vida interior (HALL, 1997, p. 23).

Além disso, Hall atribui à cultura tanto um lugar ‘substantivo’, como um lugar ‘epistemológico’. No primeiro caso, um lugar na estrutura empírica real e na organização das atividades, instituições, e relações culturais na sociedade, em qualquer momento histórico particular. O caráter ‘epistemológico’ da cultura refere-se à sua posição em relação às questões de conhecimento e conceitualização, em como a ‘cultura’ é usada para transformar nossa compreensão, explicação e modelos teóricos do mundo (HALL, 1997, p. 16).

Conforme Escosteguy (2009) este lugar ‘epistemológico’ é o lugar a partir do qual posicionar-se para pensar a sociedade.

Aqui, localiza-se a mudança de registro que vem sendo chamada de “virada cultural”, na qual não há experiência ou artefato que de alguma forma não seja passível de associações simbólicas. Decorre daí, também, a ideia de que a cultura

---

não está acima nem da economia nem da política, mas permeia tudo (ESCOSTEGUY, 2009, p. 8).

Santos e Silveira (2007) ressaltam que o conjunto de leis e instituições que regulamentam as comunicações tem estrutura complexa (pelo volume de leis/regras e de instituições envolvidas) e truncada, pelas novas leis/regras que se fazem necessárias por conta das mudanças tecnológicas, sobretudo se for levada em consideração a tendência à convergência. Dados como esses levam à reflexão sobre os diferentes pontos de vista acerca da função social da televisão e das alternativas de modelos de gestão que tais posturas implicam.

Os autores sugerem que para estudar o campo da comunicação, “que se transforma ao sabor da política, do mercado e das inovações tecnológicas”, é preciso investigar os “princípios que definem o papel das comunicações na sociedade”, bem como “a natureza do serviço prestado pelas instituições de comunicação” (SANTOS e SILVEIRA, 2007, p. 49).

Para tanto, recomendam que o caminho para tal investigação parta do tipo de participação do Estado no que se refere ao provimento de conteúdo (radiodifusão) e ao tráfego de informações (telefonia/transmissão de dados), que foram regulamentados sob lógicas e instâncias distintas, isto é, em modelos públicos ou privados. De qualquer forma, os autores lembram que de modo geral (exceto nos Estados Unidos), os serviços de telefonia/transmissão de dados historicamente se caracterizaram por um tipo de estrutura regulatória cuja base se estabelece através de acesso universal, interconexão e controle de preços (tarifas não discriminatórias). Já na radiodifusão, tradicionalmente, “tanto a distribuição quanto os conteúdos eram controlados pelos Estados, fosse nos modelos público/estatal ou comercial” (SANTOS e SILVEIRA, 2007, p. 52).

Ressaltando que nesse controle os Estados assumem três tipos de funções (Estado proprietário, Estado promotor ou Estado regulador), Santos e Silveira (2007) apresentam, então, em primeiro lugar, o modelo britânico, no qual a radiodifusão é considerada uma extensão dos serviços postais e está baseada no conceito de Serviço Social, mas com uma autoridade independente. Trata-se da BBC, que atua sob a lógica do serviço de utilidade pública. Depois, contextualizam o modelo norte-americano, que, sustentado pela Primeira Emenda (liberdade de expressão), deve defender o Interesse Público. Esse modelo tem raízes no mercado, é financiado pela publicidade; mas os canais são licenciados pelo governo, em número limitado. Para Boloño (2011, p. 92):

O modelo de regulação (no sentido amplo, da escola francesa da regulação) dos chamados “trinta gloriosos” (1945 a 1975) caracterizava-se, em nível mundial, por importante estabilidade das estruturas de mercado e dos atores hegemônicos implicados, especialmente, no que nos interessa mais de perto, nos mercados de telecomunicações e de televisão. Este último é o núcleo central de todo um sistema de indústrias culturais que evoluíra, de forma notável, desde o aparecimento da imprensa de massa na virada do século 19 para o 20, numa trajetória ascendente, presenciando o surgimento recorrente de novas indústrias, como as do cinema falado, em cores, do rádio, da TV, da TV em cores, dos discos de vinil, das fitas cassete, do VHS, enfim, de uma gama de produtos de entretenimento, cultura e lazer, que alteram os modos de vida das mais amplas camadas da população mundial. Tanto na radiodifusão quanto nas telecomunicações, premidas pela limitação do espectro de frequências ou pelo caráter de monopólio natural da rede de cabos, pode-se falar em dois paradigmas, um americano e outro europeu, mas tratava-se, em todo caso, e especialmente nas telecomunicações, de sistemas complementares que preservavam, em essência, o poder regulador dos Estados nacionais e a indústria nacional. Assim, a existência, no conjunto das indústrias culturais, de um oligopólio global dominado pelas *majors* norte-americanas, no cinema e na indústria fonográfica, não diminuía o poder das empresas monopolistas (estatais) ou oligopolistas nacionais dos mercados de rádio e televisão.

Neste sentido, percebemos que no Brasil essa lógica se estabeleceu no convívio de emissoras comerciais, de modo geral com frágeis compromissos com o interesse público e grande apelo comercial; e emissoras públicas, altamente comprometidas com valores culturais e com o *accountability* midiático, isto é, inseridas no “processo que invoca a responsabilidade objetiva e subjetiva de profissionais e veículos de comunicação na constituição de espaços públicos democráticos de discussão” (OLIVEIRA, 2004, p. 63). Além disso, se elencadas algumas das características desejáveis no jornalismo (como isenção, pluralidade, apartidarismo e a escuta de pelo menos três fontes durante a apuração das notícias), notamos que esta função, que diz respeito ao direito universal dos cidadãos e cidadãs à informação, no contexto contemporâneo da mídia brasileira, eivada de editoriais declarando votos neste ou naquele partido, está tão somente a cargo das televisões públicas.

### **EBC: um olhar à luz do circuito da cultura**

Optamos por iniciar nosso ‘circuito’ a partir do eixo da *produção*, ou seja, o contexto político e econômico em que se deu a criação e o funcionamento da EBC. Embora não possamos, por limitações de espaço, discorrer de modo aprofundado sobre todas as nuances e atores envolvidos neste processo, é possível afirmar que estruturas

---

econômicas e políticas de poder sempre exerceram forte pressão, seja para retardar a implantação do sistema público durante 20 anos, seja para influenciar no modelo de gestão implantado na empresa. Em outras palavras, a EBC nunca esteve imune aos constrangimentos de natureza política e econômica tradicionais.

A este respeito, convém trazer à luz os questionamentos de Stuart Hall (1997) em seu texto sobre a centralidade da cultura, por considerá-los extremamente pertinentes ao nosso objeto de análise.

Qual é a relação que existe entre a ‘cultura’ e outras forças que exercem um poder determinante de controle, de modelagem sobre a cultura? A princípio, é a política, a economia, o Estado, ou o mercado o fator mais determinante em relação à cultura? É o Estado que, através de suas políticas legislativas, determina a configuração da cultura? Ou são os interesses econômicos ou as forças de mercado com a sua ‘mão oculta’ que estão de fato determinando os padrões de mudança cultural? (HALL, 1997, p. 34)

A resposta a estes questionamentos parece inequívoca na realidade do cenário comunicacional brasileiro. O modelo de comunicação implantado no País, baseado na concessão, pelo Estado, de canais de rádio e de televisão para a exploração privada, com uma participação marginal de emissoras ditas ‘educativas’ criadas durante os governos autoritários, tem evidenciado uma histórica aliança entre radiodifusores e políticos. Pela manutenção de uma base de apoio, as licenças para exploração dos serviços de radiodifusão se transformaram em ‘moedas de barganha’ política. O resultado desta nefasta simbiose entre os poderes político e econômico foi uma hegemônica concentração da propriedade privada dos meios de comunicação no País que, além dos indesejáveis efeitos de natureza econômica causados pelos oligopólios, impediu a existência de um ambiente midiático mais equilibrado. Nos referimos à falta de espaço para serviços alternativos de radiodifusão e um ambiente de comunicação mais diversificado e plural.

Este cenário teve, sem dúvida, reflexos diretos sobre a natureza da *regulação* da empresa. Com efeito, observou-se na redação final do projeto aprovado no Congresso Nacional um relevante ‘desvio de rota’ nas ideias originalmente propostas pelas organizações da sociedade civil ligadas à área da democratização da comunicação. Observe-se que as alterações regulatórias finais tiveram efeitos danosos sobre a *identidade* da empresa. Veja-se que embora a lei que a criou expresse formalmente a autonomia da empresa em relação ao Governo Federal, desde o início, a natureza jurídica da EBC, constituída como pessoa jurídica de direito privado, criada por ato estatal e cujo

---

controle pertence à União, teve, certamente, consequências danosas sobre sua independência e, por óbvio, em sua missão de gestora da comunicação pública.

Além disso, a arquitetura institucional adotada atrelou a empresa inicialmente à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), (atualmente à Casa Civil) e atribuiu-se à empresa a dupla missão de gerir a comunicação pública e de operar os canais e serviços de divulgação do Governo Federal, o que acabou por criar uma ‘promiscuidade’ nas relações entre as estruturas de governança do Executivo federal e a EBC.

Internamente à empresa, ficou evidente o aparelhamento das ferramentas de comunicação pública por meio da prática de ocupação de significativo número de cargos de direção e de gerência da EBC por indicação política, e não com base em qualificação, desempenho e perfil profissional. Também com efeitos danosos para o jornalismo e para a própria programação das emissoras foi a constante nomeação de profissionais da estrutura do governo federal para exercerem cargos na EBC e vice-versa, num movimento análogo ao fenômeno das ‘portas giratórias’, usualmente aplicado pela teoria às relações entre agentes públicos e privados.

Retomando as definições dos eixos que compõem o circuito da cultura, veremos que o eixo da *representação* corresponde à associação de sentidos a determinado produto cultural, e isso se viabiliza principalmente através da linguagem. No caso da EBC e de seus veículos, esta linguagem se materializa por meio da programação, cujo conteúdo deve se mostrar compatível com os valores inerentes ao conceito de serviço público.

Evidentemente, a falta de definição a respeito da *identidade* da empresa, se pública ou estatal, teve reflexos adversos sobre o grau de autonomia editorial e gerencial interno e provocou um ambiente pouco favorável à liberdade jornalística e à definição de um perfil claro para a programação das emissoras. Diga-se que os valores-notícia a serem adotados na comunicação pública devem se diferenciar daqueles adotados pelos veículos comerciais, onde a seleção do que é notícia ou não tem como filtro fundamentalmente os interesses econômicos da empresa jornalística. Tampouco podem replicar os critérios que orientam a construção da notícia nas redações dos veículos estatais (ou governamentais) de comunicação, destinados a propagar mensagens oficiais do Poder Executivo. Mas o que tem ficado evidente é que

no afã de se diferenciar dos veículos oficiais –o que lhe é sempre cobrado –

---

esbarra na reprodução do modelo comercial. Ou seja, ao fugir do estereótipo (que muitas vezes também é genótipo) cai na armadilha da reprodução do mais fácil que, no Brasil, é o modelo comercial. (MARTINS, 2015, p. 3).

Importante observar, também, os impactos negativos de um modelo de comunicação de natureza hegemonicamente comercial que acaba por impor suas lógicas enunciativas e suas estratégias discursivas nas programações. Pode-se dizer que a trajetória ‘bem-sucedida’ das televisões privadas contribuiu para inibir o desenvolvimento de outras propostas e formatos, bem como para a falta de entendimento por parte da própria sociedade sobre outras possibilidades, já que o modelo de programação que entra nas casas dos brasileiros segue viés estritamente ‘comercial’.

De acordo com Escosteguy, Coiro-Moraes e Lisboa Filho (2016) é exatamente aí que se efetiva o poder da mídia e se reitera a profunda associação entre mídia e formação de identidades. Trata-se do que Hall (1997) define como a forma de regulação da cultura que incide diretamente na constituição dos modos de ser e, portanto, das identidades, pois busca com que o sujeito internalize condutas, normas e regras, regulando-se a si mesmo:

como o pensamento hegemônico vem sendo reiterado através de representações discursivas que reforçam estereótipos étnicos, de gênero, de cidadania e outros tantos, orientando, assim, a identidades socialmente “desejáveis”, e regulando a cultura sob parâmetros que a partir da produção são destinados ao consumo (ESCOSTEGUY, COIRO-MORAES e LISBOA FILHO, 2016, p. 237).

O eixo do *consumo*, para fins desta análise, está relacionado com a instância da *recepção*, ou seja, com as apropriações que são feitas pelo telespectador e os sentidos construídos pelos sujeitos no processo comunicativo. Coiro-Moraes e Lisboa Filho (2014, p. 77) consideram ser possível

situar o consumo ligado ao entretenimento e à informação na atividade dos receptores, que não se restringe à decodificação, atuando também na produção dos sentidos das mensagens emitidas. Trata-se, então de pensar o consumo das mídias na esfera dos estudos de recepção, cuja tradição nos EC é inegável.

No caso em tela, lembremos que a EBC foi criada como gestora dos canais públicos de radiodifusão e coordenadora da rede nacional de emissoras públicas. Tendo a TV Brasil como cabeça de rede, e com base na proposta de troca de conteúdos para valorização da cultura regional e local, foi criada a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP-TV), a partir do sistema montado pela extinta TVE do Rio de Janeiro e as

---

emissoras educativas, culturais e universitárias parceiras nos estados e municípios<sup>10</sup>. Observe-se que a associação a emissoras estaduais compensaria a inexistência de infraestrutura de transmissão para que o alcance de sinal da TV Brasil se tornasse nacional.

Conquanto não possamos deixar de reconhecer a pertinência e a importância do projeto, alguns vícios na sua concepção e desenvolvimento parecem ter contribuído para o seu insucesso. Em primeiro lugar, foi feita a opção pela afiliação apenas das emissoras localizadas nas capitais, o que excluiu a população de outras localidades do acesso à programação. A universalização de acesso, um dos pressupostos da comunicação pública, não foi alcançada, portanto. Além disso, estas emissoras estaduais, mesmo aquelas ligadas às universidades, estão constantemente sujeitas a ingerências causadas por alternâncias políticas nos estados, o que ocasiona inconstância de gestão e de modelo de afiliação.

A problemática com respeito à audiência nos remete à discussão de outra natureza que, em verdade, pelo potencial de polêmica que provoca mereceria um trabalho em separado. Referimo-nos à discussão em torno do binômio audiência/TV pública, ou seja, a TV pública deve ou não se preocupar em ter audiência? Sem entrar a fundo na discussão, deixamos indicada a reflexão: qual o papel de uma televisão que não atinge a audiência? Não deveria a TV Brasil ter como objetivo descobrir, conquistar e cativar audiências que não estão contempladas pelas mídias comerciais ou não têm acesso a outras plataformas por sua condição econômico/financeira desfavorável?

### **Considerações finais**

Este artigo dedicou-se a realizar uma análise sobre as condições culturais, políticas e econômicas envolvidas na criação e (não) consolidação da EBC enquanto instituição gestora do sistema público de radiodifusão em nosso País. Motivou-nos para a escolha da abordagem proposta o reconhecimento da EBC como um bem cultural, e a partir dessa hipótese de pesquisa, lançamos um olhar sobre todo o processo, sob aporte do circuito da cultura (du Gay et. al, 1997). A análise do contexto em que se deu a criação e o funcionamento da empresa, ou seja, sua *produção*, revelou uma forte influência das

---

<sup>10</sup> Lei nº 11.652, de 2008, que criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). No texto fica determinado que a emissora pode “estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública”. As regras para regulamentação da rede estão na Norma nº 401/2015, deliberada pelo Conselho de Administração da EBC em 20/05/2015.

estruturas de poder, o que sujeitou a EBC a pressões e constrangimentos de natureza política e econômica; a *regulação* que normatizou a empresa refletiu este ambiente e o modelo jurídico-institucional e o desenho organizacional segundo os quais a empresa foi estruturada influenciaram negativamente o seu grau de autonomia editorial e gerencial em relação ao Poder Executivo. Ficaram evidentes os impactos sobre a *identidade* institucional da empresa, se estatal ou pública, e sobre sua *representação*, já que, como vimos anteriormente, a programação veiculada não tem conseguido se diferenciar do agendamento e da tematização das pautas propostas pela mídia privada e, mais que tudo, ainda precisa demonstrar seu distanciamento definitivo dos traços distintivos da comunicação estatal.

Por fim, os vícios causados por opções políticas no projeto causaram o fracasso da implantação da Rede Pública de Televisão (RPTV) a cargo da EBC e com prejuízo para a *recepção* (consumo), e descumprimento do desejável princípio da universalidade de acesso a conteúdos de natureza pública.

Este cenário evidenciou um quadro de completa falta de distinção entre o que é público e o que é estatal, raiz dos problemas enfrentados pela EBC. A empresa foi construída à sombra do poder político e se manteve em permanente estado de simbiose com os governos de plantão, como se estatal fosse. Observou-se, portanto, a presença do Estado, do poder, como instrumento e aparelho à mercê dos interesses dos governantes, e não do Estado na desejável qualidade de provedor de serviço público e defensor da participação efetiva da sociedade civil na gestão destes serviços.

## Referências

BOLAÑO, C. R. S. *Mercado brasileiro de televisão*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: EDUC, 2004.

\_\_\_\_\_. Comunicação, cultura e desenvolvimento: a atual encruzilhada histórica da produção e distribuição de conteúdo no Brasil. In *Produção de conteúdo nacional para mídias digitais*. Brasília : Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.

CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

DU GAY, P. et al. *Doing Cultural Studies: The story of the Sony Walkman*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage, 2013.

ESCOSTEGUY, A. C. D. Uma introdução aos estudos culturais. *Revista FAMECOS*. Porto Alegre: PUC/RS, n° 9, dezembro 1998, p. 87-97.

\_\_\_\_\_. Circuitos de cultura/circuitos de comunicação: um protocolo analítico de integração da produção e da recepção. *Revista Comunicação, Mídia e Consumo*. ESPM/São Paulo: vol. 4, n. 11, nov. 2007, p.115-135.

\_\_\_\_\_. Quando a recepção já não alcança: os sentidos circulam entre a produção e a recepção. *E-compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Brasília: v. 12, n. 1, jan./abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Os Estudos Culturais. In: HOHLFELDT, A.; MARTINO, L. C., FRANÇA, V. (orgs). *Teorias da Comunicação de Massa: conceitos, escolas e tendências*. 15 ed Petrópolis: Vozes, 2017 [2001], p.151-170.

ESCOSTEGUY, A. C. D., COIRO-MORAES, A. L., LISBOA FILHO, F. Uma proposta de análise das recolonizações de modos de ser no contexto da televisão brasileira contemporânea através do circuito da cultura. In: LISBOA FILHO, F.i e BAPTISTA, M. M. (orgs) *Estudos culturais e interfaces: objetos, metodologias e desenhos de investigação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, Santa Maria, UFSM, 2016, p. 237-248.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre: v. 22, n. 2, jul-dez. 1997, p.15-46.

\_\_\_\_\_. Codificação/decodificação. In: HALL, Stuart. SOVIK, Liv (org). *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003a, p. 387-404.

\_\_\_\_\_. Estudos culturais: dois paradigmas. In HALL, Stuart; SOVIK, Liv (org.). *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: UNESCO, 2003b, p.131-159.

LISBOA FILHO, F e COIRO-MORAES, A. L Estudos Culturais aplicados a pesquisas em mídias audiovisuais: o circuito da cultura como instrumental analítico. *Significação. Revista de Cultura Audiovisual*. v. 41, n. 42, 2014.

LIMA, V. A. de. *Artur da Távola (1936-2008): um lutador pela comunicação democrática*. Observatório da Imprensa, São Paulo: n. 485, 2008. Disponível em: <[http://observatoriodaimprensa.com.br/um\\_lutador\\_pela\\_comunicacao\\_democratica/](http://observatoriodaimprensa.com.br/um_lutador_pela_comunicacao_democratica/)>. Acesso em: 13 abr.2018.

MARTINS, M. A Empresa Brasil de Comunicação e o desafio da comunicação pública. *RECIIS – Ver. Eletron. de Comum. Inf. Inov. Saúde*. v. 9, n. 3, jul-set. 2015.

OLIVEIRA, V. de C. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. *Saúde e Sociedade* v.13, n.2, p.56-69, maio-ago 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/06.pdf>>. Acesso em 3 mar.2019.

SANTOS, S. dos; SILVEIRA, É. da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In RAMOS, M. e SANTOS, S.dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 49-82.

TÁVOLA, A. da. *Pronunciamento*. In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987.

WILLIAMS, R. *Televisão: tecnologia e forma cultural*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2016.