

## **LEI 11.652/2008 E O CARÁTER PÚBLICO DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO: Mudanças após a aprovação da Lei 13.417/2017<sup>1</sup>**

## **LAW 11.652 / 2008 AND THE PUBLIC CHARACTER OF THE BRAZIL COMMUNICATION COMPANY: Changes after the approval of Law 13.417 / 2017**

Luísa M. B. Montenegro; Natália O. Teles; Rosa Helena Santos<sup>2</sup>

**Resumo:** O trabalho propõe-se a discutir as mudanças promovidas na Lei 11.652/2008, a Lei da EBC, pela MP 744/2016, recentemente convertida na Lei 13.417/2017, no tocante ao caráter público da Empresa Brasil de Comunicação. Para tanto, retomaremos conceitos de radiodifusão pública, com ênfase nas características que garantem o caráter público de uma emissora; realizaremos uma contextualização social e política da Lei 11.652/2008, desde seus bastidores à aprovação da Lei 13.417/2017; e compararemos os conteúdos da Lei da EBC antes e após as mudanças, apontando as diferenças no concernente ao caráter público da empresa. Concluiu-se que as mudanças promovidas pela Lei 13.417/2017 voltaram-se todas contra a autonomia de administração e gestão da EBC, ameaçando a independência da empresa – um dos requisitos para que uma emissora possa ser considerada pública.

**Palavras-Chave:** Empresa Brasil de Comunicação. Radiodifusão pública. Legislação em Comunicação

**Abstract:** The paper proposes to discuss the changes promoted in Law 11.652 / 2008, the EBC Law, by MP 744/2016, recently converted into Law 13.417 / 2017, regarding the public character of Empresa Brasil de Comunicação. To do so, we will return to concepts of public broadcasting, with emphasis on the characteristics that guarantee the public character of a broadcaster; We will carry out a social and political contextualization of Law 11,652 / 2008, from its backstage to the approval of Law 13,417 / 2017; And we will compare the contents of the EBC Law before and after the changes, pointing out the differences regarding the public character of the company. It was concluded that the changes promoted by Law 13,417 / 2017 all turned against the autonomy of administration and management of the EBC, threatening the independence of the company - one of the requirements for a broadcaster to be considered public.

---

<sup>1</sup>Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 8 - Políticas de Comunicação do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

<sup>2</sup>Doutoranda, Universidade de Brasília, luisambmontenegro@gmail.com; Doutoranda, Universidade de Brasília, nataliatots@gmail.com; Mestranda, Universidade de Brasília, rlena@unb.br.

**Keywords:** *Company of Communication. Public broadcasting. Legislation in Communication.*

---

## 1. Introdução

Bolaño e Brittos (2008) defendem que, embora a criação da EBC tenha representado um avanço democrático para a legislação e organização da comunicação no país, ainda são necessárias mudanças estruturais profundas no sistema brasileiro de televisão como um todo, a fim de democratizar a comunicação no país. Em sua tese de doutoramento, intitulada “TV Brasil e a construção da Rede Nacional de Televisão Pública”, Ivonete da Silva Lopes (2015) afirma que as medidas tomadas para reestruturação do sistema público de comunicação não envolveram uma legislação que definisse o papel das emissoras educativas, cabeças-de-rede, afiliadas e concessionárias dentro da organização da radiodifusão pública brasileira (LOPES, 2015). “Ao fazer a opção de instituir a EBC/TV Brasil como uma medida pontual, o governo federal evitou confrontar os interesses locais e regionais dos concessionários educativos” (LOPES, 2015, p. 14).

Tais críticas são pertinentes e demonstram o longo caminho que ainda havia a ser percorrido para a democratização da comunicação em um país com uma televisão pública nacional protegida por uma legislação forte, delimitando um modelo autossuficiente e autônomo. No entanto, na conjuntura política atual o próprio caráter público da TV Brasil está ameaçado.

De acordo com o documento da Unesco “Indicadores de qualidade nas emissoras públicas” (BUCCI et al, 2012), o caráter público de uma televisão é garantido por três características: propriedade e natureza jurídica, financiamento e independência. Com relação à propriedade e natureza jurídica, TVs públicas não podem ser de propriedade de empresas privadas e devem ter natureza jurídica de direito público (BUCCI et al, 2012). Com relação ao financiamento, quer este advinha de repasses do Estado, contribuições da sociedade, doações ou publicidade institucional, é importante que a forma de sustentabilidade esteja

prevista em lei, seja regulada e obedeça a normas pré-estabelecidas. Por fim, com relação à independência, emissoras públicas não devem estar vinculadas a qualquer autoridade externa ao seu corpo funcional – como Estado, Poder Executivo, mercado ou governo (BUCCI et al, 2012).

Neste sentido, o trabalho se propõe a discutir as mudanças promovidas na Lei da EBC, a Lei 11.652/2008, pela MP 744/2016 – aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão, Lei 13.417, de 2017 (BRASIL, 2017). Para tanto, retomaremos conceitos de radiodifusão pública, com ênfase nas características que garantem o caráter público de uma emissora; realizaremos uma contextualização social e política da Lei 11.652/2008, desde seus bastidores à aprovação da Lei 13.417/2017; e compararemos os conteúdos da Lei da EBC antes e após as mudanças, apontando as diferenças no concernente ao caráter público da empresa.

## **2. Radiodifusão pública: dois modelos**

A pesquisadora da Universidade de Brasília Nelia Del Bianco, o pesquisador da mesma instituição Carlos Eduardo Esch e a pesquisadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro Sônia Virgínia Moreira, em artigo intitulado “Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina” (2012), apontam que a experiência da radiodifusão pública tem suas origens históricas em dois modelos: o europeu e o norte-americano. Tais modelos diferenciam-se, por fatores culturais, políticos, teóricos e práticos, na compreensão do conceito de serviço público e do papel do Estado em sua aplicação.

O modelo europeu foi marcado pelas correntes de pensamento surgidas na Europa continental e, em especial, na França, que colocam o Estado como ator central no zelo das necessidades dos cidadãos (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). A radiodifusão é vista como uma prestação de serviço público, o que coloca o Estado como instância decisória e espaço de controle dos serviços. Dessa forma, nos países europeus a radiodifusão surgiu vinculada aos aparatos governamentais, com as emissoras possuindo caráter jurídico público e estatal (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). A partir dos anos 1980, com a onda neoliberal redefinindo as

dimensões e os papéis do Estado, houve uma abertura do mercado de radiodifusão para a iniciativa privada (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). Porém, tais emissoras, embora operem comercialmente, têm suas atividades monitoradas e fiscalizadas dentro de uma perspectiva da comunicação como um serviço público (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

Já o modelo norte-americano estruturou-se a partir de uma perspectiva teórico-política que coloca o Estado em um papel menos central na prestação de serviços públicos (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). Por razões históricas e culturais, no contexto norte-americano a interação entre as liberdades sociais e o aparato estatal é diversa à europeia (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). No modelo norte-americano, o serviço público se caracteriza por sua finalidade, e não pela entidade jurídica prestadora do serviço: é possível que haja prestação de serviço público, mesmo que a prestadora de tal serviço seja uma entidade privada (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

Na América Latina, a experiência histórica, cultural e cotidiana vincula a noção de “público” à inoperância, incapacidade, lugar de ninguém, ou esfera para realização dos interesses privados dos governantes (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). De acordo com Nelia Del Bianco, Carlos Esch e Sônia Virgínia Moreira (2012), o conceito de radiodifusão pública é recente e a maioria dos países da América Latina “ainda não alcançaram plenamente a qualificação de meios públicos que sirvam como exemplo de pluralismo para os outros meios, de incentivo ao debate ou de uma produção jornalística independente” (p. 160). A origem da maioria das emissoras não comerciais remonta a iniciativas governamentais ou de instituições vinculadas ao Estado, das quais herdaram estruturas hierarquizadas e centralizadoras, marcadas por dependência editorial e financeira e ausência de mecanismos de transparência e participação (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

A radiodifusão pública em nosso subcontinente se estrutura em dois eixos: a) setores educativo e cultural; e b) agenda governamental e estatal (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). No primeiro eixo, entre as décadas de 1920 e 1930 surgiram as primeiras emissoras educativas, estruturadas pela noção de que a

“modernidade” e o “progresso” acabariam com a desigualdade social (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). Apresentavam programas de ensino e aprendizagem que tinham como função reduzir o analfabetismo e educar a população para a introdução de novas tecnologias, uma prática que se intensificou nos anos 1960 e 1970 (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

A experiência com a radiodifusão pública orientada pelo segundo eixo começou no início dos anos 1940, com a criação das rádios nacionais, que surgiram bem paramentadas tecnologicamente e com grande alcance territorial (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). A programação dessas emissoras era composta por noticiários – que priorizavam atos oficiais do Estado – e programas culturais e musicais (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). Porém, as rádios nacionais logo se transformaram em porta-vozes de governos, o que permaneceu inalterado em gestões ditatoriais e democráticas (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

Ao longo do tempo as emissoras educativas e governamentais foram perdendo credibilidade e audiência, até que, com a crise financeira mundial nos anos 1980 e 1990, tiveram sua sustentabilidade ameaçada (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012). No entanto, no início do século XXI, com a emergência ou consolidação de governos de esquerda na América Latina, iniciou-se um processo de reorganização das emissoras públicas, a fim de aproxima-las do conceito de serviço público (DEL BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2012).

### **3. A TV pública no Brasil e a criação da TV Brasil**

O pesquisador da Universidade de Brasília César Bolaño e o pesquisador da Universidade do Vale do Rio dos Sinos Valério Brittos (2008) afirmam que o debate sobre a criação de uma televisão pública no Brasil é prejudicado por grupos para quem não é interessante a democratização da comunicação no país. Desde a década de 1970, o país conta com um sistema público estatal de emissoras educativas, com alcance de praticamente todo o território nacional, ligadas aos governos estaduais ou a universidades federais (BOLAÑO; BRITTOS, 2008). Essa rede foi criada pelo regime militar pelo Decreto-Lei 236/67, implementada de modo a

não representar ameaça para o sistema comercial – em especial, à Rede Globo, que estava no centro do projeto hegemônico para as telecomunicações do país (BOLAÑO; BRITTOS, 2008).

Em seu artigo 13, o Decreto-Lei 236/67 proíbe a publicidade e o financiamento de programação, ao passo em que determina a função da televisão educativa: “a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates” (BRASIL, 1967). Ou seja, impõe-lhe limitações de ordem econômica, prejudicando-lhe a autonomia financeira, e restringe sua programação. De início, a atuação dessa rede de televisões educativas foi marcada pela produção e distribuição de vídeo aulas, conhecidas como Telecurso, em parceria com a Rede Globo de Televisão (BOLAÑO; BRITTOS, 2008). Estas vídeo aulas têm padrão técnico-estético de excelência (BOLAÑO; BRITTOS, 2008). Com o passar do tempo, o desenvolvimento desse padrão técnico-estético rendeu à TV Cultura de São Paulo, por exemplo, uma imagem de marca forte – embora esse fato não tenha se traduzido em índices elevados de audiência, com exceção de alguns programas infantis (BOLAÑO; BRITTOS, 2008).

A partir dos anos 1980, foi aberta a possibilidade de patrocínio para os canais educativos, o que possibilitou o desenvolvimento de muitas emissoras (BOLAÑO; BRITTOS, 2008). Porém, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, as concessões das emissoras educativas foram distribuídas a fundações sem fins lucrativos, como forma de barganha eleitoral. Dentre os concessionários, estão grupos religiosos, políticos e empresariais (LOPES, 2015). Também na década de 1990, com a Lei da TV a Cabo, foi criado um conjunto de emissoras universitárias e comunitárias e canais ligados ao legislativo e judiciário (BOLAÑO; BRITTOS, 2008).

Assim, em meados dos anos 2000, o Brasil contava com dezenas de canais comunitários, universitários e de *accountability* dos poderes legislativo e judiciário, além de dois sistemas públicos nacionais de televisão: o primeiro encabeçado pela TVE do Rio de Janeiro, que recebia conteúdo das emissoras estaduais e produzia conteúdo nacional, retransmitido para toda a rede, e o segundo composto pela TV

Cultura de São Paulo, maior produtora de conteúdo dentre as televisões públicas do país, com qualidade internacionalmente reconhecida (BOLAÑO; BRITTOS, 2008).

Com a ascensão do governo Lula, as políticas de comunicação passaram a ser alvo de debate nacional (BOLAÑO; BRITTOS, 2008). O Ministério da Cultura, encabeçado por Gilberto Gil, iniciou, em parceria com a Radiobrás, um diálogo sobre os desafios colocados ao campo público de televisão no país, junto às emissoras educativas, legislativas, universitárias e comunitárias (VALENTE, 2009). A articulação resultou em um espaço institucional de debate: o Fórum Nacional de TVs Públicas, cujos objetivos incluíam discutir os desafios colocados às televisões públicas “e apontar soluções para os obstáculos ao seu fortalecimento nos campos da infraestrutura, programação, financiamento e modelos jurídico-institucionais” (VALENTE, 2009, p. 119).

No início de 2007, o então Ministro das Comunicações, Hélio Costa, anunciou a criação de uma rede nacional de TVs e rádios públicas, utilizando-se dos canais previstos à União no Decreto 5.820/2006 (VALENTE, 2009). O anúncio do ministro pegou de surpresa tanto o Ministério da Cultura, quanto as entidades envolvidas na discussão do campo público de televisão. Após diversas críticas ao método e mérito das questões colocadas por Costa, além de um acidente diplomático com a Venezuela – quando o ministro afirmou que a TV venezuelana era estatal –, a iniciativa de comandar a criação de uma rede pública nacional de radiodifusão passou à Franklin Martins, à frente de um novo órgão, a Secretaria de Comunicação Social do governo – Secom (VALENTE, 2009). Paralelamente, ocorreu em Brasília a etapa final do Fórum Nacional de TVs públicas, um encontro entre os dias 8 e 11 de maio de 2007 (VALENTE, 2009). De acordo com o jornalista e doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília Jonas Chagas Valente,

O principal produto do Fórum foi a “Carta de Brasília”, documento que apresenta os desafios e soluções consensuadas ao longo da série de debates. A Carta defendeu uma TV pública editorialmente independente de mercados e governos, que estimule a formação crítica do cidadão e valorize a produção independente e regionalizada, expressando a diversidade de gênero, étnico-racial, de orientação sexual, regional e social do Brasil. Este caráter autônomo deveria ser garantido por uma gestão democrática a partir da criação de um conselho a ser composto majoritariamente por representantes da sociedade civil. (VALENTE, 2009, p. 122)

Em 25 de maio de 2007, o presidente Lula reuniu-se com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e com os outros ministros envolvidos no projeto da rede pública: Juca Ferreira, interino na Cultura, Franklin Martins, da Secom, Fernando Haddad, da Educação, e um representante do Ministério das Comunicações (VALENTE, 2009). Sugeriu-se que a rede se chamasse TV Brasil, que seu modelo de gestão se desse por meio de um conselho curador com maioria da sociedade civil e que seu financiamento fosse um misto de recursos orçamentários e recursos públicos (VALENTE, 2009). Não se decidiu, entretanto, a natureza jurídica e a forma como a Radiobrás e a Acerp seriam incorporadas a essa rede (VALENTE, 2009). Instalou-se, assim, um Grupo de Trabalho – GT, formado por representantes da Secom, Casa Civil, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações, Radiobrás e Acerp, bem como figuras que seriam integradas posteriormente à direção da EBC, como Eduardo Castro, Florestán Fernandes Jr. e o professor da Universidade de São Paulo Laurindo Leal Filho (VALENTE, 2009).

O GT teve 60 dias para apresentar um relatório sobre o modelo jurídico e institucional da TV Brasil. Decidiu-se que a rede seria uma empresa pública e que o modelo de financiamento incluiria publicidade institucional – que possibilita a veiculação de ações de responsabilidade social das organizações, mas não seus produtos (VALENTE, 2009). O ponto mais polêmico foi o modelo de gestão da nova empresa pública (VALENTE, 2009). Não havia consenso sobre a forma de escolha dos membros da sociedade civil no conselho, com duas frentes antagônicas. A primeira, encabeçada pelo ministro Franklin Martins, defendia que o Presidente da República deveria indicar conselheiros sem vinculação a movimentos sociais ou segmentos, de acordo com a representatividade da população (VALENTE, 2009). A segunda, liderada por Leal Filho, defendia a nomeação dos membros pelo Presidente da República a partir de indicações da sociedade civil (VALENTE, 2009). As entidades participantes do I Fórum Nacional de TVs públicas manifestaram-se a favor da segunda alternativa, por meio do manifesto “Pela gestão democrática na TV Pública” (VALENTE, 2009).

Em agosto daquele ano, o presidente se reuniu com as emissoras educativas para delimitar a arquitetura entre a nova rede e as TVs públicas estaduais (VALENTE, 2009). O formato acordado foi a afiliação das TVs educativas à rede como membros associados – que poderiam utilizar a programação da TV Brasil e apresentar conteúdos a esta – ou plenos – que teriam maiores benefícios, como apoio financeiro e de infraestrutura, mas teriam que adotar um modelo de gestão semelhante ao adotado pela TV Brasil e retransmitir oito horas de programação nacional diária (VALENTE, 2009).

Os esforços culminaram na publicação, em 10 de outubro de 2007, da Medida Provisória 398, que estabelecia os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, e autorizava a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC (BRASIL, 2007). De acordo com Jonas Valente,

Diferentemente das sinalizações dadas até então, a Medida Provisória criava não apenas uma emissora de TV, mas uma nova empresa pública de comunicação, estruturada a partir da incorporação da Radiobrás e do patrimônio da Acerp, que teria as funções de executar os serviços de radiodifusão pública do Poder Executivo Federal e operar sua própria rede de emissoras e estações retransmissoras e repetidoras, bem como distribuir a publicidade legal dos órgãos da administração direta e indireta. (VALENTE, 2009, p. 128)

A medida provisória também estabelecia os princípios da radiodifusão pública no país, o modelo de gestão – formado por uma Diretoria Executiva, um Conselho de Administração e um Conselho Curador, então formado por 20 membros, dos quais 15 eram indicados pelo Presidente da República dentre membros da sociedade –, o modelo de financiamento, e incorporava a Radiobrás à EBC (VALENTE, 2009).

As críticas à MP vieram em quatro frentes. A primeira crítica teve relação com o encaminhamento da EBC como MP e não como projeto de lei, o que se justifica pela celeridade necessária na criação da EBC e pelos interesses conflitantes presentes no Congresso, onde muitos parlamentares são, eles próprios, donos de veículos de radiodifusão (VALENTE, 2009). A segunda crítica, encabeçada por Eugênio Bucci, dizia respeito à vinculação da empresa à Secom e ao Conselho

de Administração, vulnerável ao governo vigente (VALENTE, 2009). A crítica foi respondida pelo ministro Franklin Martins, citando o papel do Conselho Curador em garantir a independência da TV Brasil (VALENTE, 2009). A terceira crítica veio dos veículos de radiodifusão dita comercial e teve relação com a publicidade institucional – já que estes veículos perderiam uma fatia do mercado publicitário (VALENTE, 2009). A quarta crítica dirigiu-se à participação popular na gestão da TV Brasil, já que o apontamento da sociedade civil no Conselho Curador caberia apenas ao Presidente da República – o que, na prática, se demonstrou em uma escolha de conselheiros arbitrária e sem qualquer diálogo com a sociedade (VALENTE, 2009).

Frente a estas críticas, foi convocada uma audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI da Câmara dos Deputados, que recebeu 132 emendas à MP (VALENTE, 2009). As mudanças aprovadas na CCTCI incluíam alterações na escolha do Conselho Curador, com indicações da sociedade civil; adições à forma de financiamento, incluindo recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel; e mudanças na programação, colocando-se a obrigatoriedade na grade semanal de 10% de produção regional e 5% de produção independente (VALENTE, 2009). O texto seguiu, assim, para o Senado Federal, onde tramitou de forma rápida, com forte apoio e pressão da sociedade civil, recebendo apenas uma mudança em seu texto, relativa ao direito de transmissão de jogos internacionais em que o Brasil participasse, independentemente dos direitos vendidos a outras emissoras (VALENTE, 2009). Em abril de 2008, foi aprovada a Lei nº 11.652, conhecida como Lei da EBC.

Paralelamente, a TV Brasil teve uma estreia digital em São Paulo no dia 02 de dezembro de 2007, enquanto o texto da MP 398 ainda tramitava na Câmara dos Deputados (VALENTE, 2009). No dia seguinte, estreou o único conteúdo original da TV, o noticiário Repórter Brasil (VALENTE, 2009). Em 14 de dezembro de 2007, o Conselho Curador foi instalado, com o economista Luiz Gonzaga Beluzzo à frente da presidência do órgão (VALENTE, 2009).

Em junho de 2008, duas circunstâncias impulsionaram a TV Brasil. A Radiobrás foi incorporada definitivamente à estrutura da EBC, o que permitiu acesso

a máquinas, equipamento e recursos (VALENTE, 2009). No campo político, a saída do diretor-geral Orlando Senna e do diretor de relacionamento Mário Borgneth, ligados ao Ministério da Cultura, abriu espaço para o consenso hegemônico da Secom (VALENTE, 2009). De acordo com Jonas Valente,

O equilíbrio delicado entre os dois grupos foi marcado por conflitos freqüentes que dificultaram os primeiros passos da recém-criada empresa, da montagem da equipe à definição da grade de programação. Houve dificuldades para chegar a uma síntese que expressasse um projeto do conjunto dos atores envolvidos para os veículos da EBC. A saída dos dois diretores marcou o ápice desta tensão, reorganizando a correlação de forças interna da empresa e selando a hegemonia do grupo ligado à Franklin Martins. (VALENTE, 2009, p. 141)

#### **4. TV Brasil: desafios e ameaças**

Bolaño e Brittos (2008) defendem que, embora a criação da EBC tenha representado um avanço democrático para a legislação e organização da comunicação no país, ainda são necessárias mudanças estruturais profundas no sistema brasileiro de televisão como um todo, a fim de democratizar a comunicação no país. Em sua tese de doutoramento, intitulada “TV Brasil e a construção da Rede Nacional de Televisão Pública”, Ivonete da Silva Lopes (2015) afirma que as medidas tomadas para reestruturação do sistema público de comunicação não envolveram uma legislação que definisse o papel das emissoras educativas, cabeças-de-rede, afiliadas e concessionárias dentro da organização da radiodifusão pública brasileira (LOPES, 2015). “Ao fazer a opção de instituir a EBC/TV Brasil como uma medida pontual, o governo federal evitou confrontar os interesses locais e regionais dos concessionários educativos” (LOPES, 2015, p. 14).

Tais críticas são pertinentes e demonstram o longo caminho que ainda havia a ser percorrido para a democratização da comunicação em um país com uma televisão pública nacional protegida por uma legislação forte, delimitando um modelo autossuficiente e autônomo. No entanto, na conjuntura política atual o próprio caráter público da TV Brasil está ameaçado.

De acordo com o documento da Unesco “Indicadores de qualidade nas emissoras públicas” (BUCCI *et al*, 2012), o caráter público de uma televisão é garantido por três características: propriedade e natureza jurídica, financiamento e

independência. Com relação à propriedade e natureza jurídica, TVs públicas não podem ser de propriedade de empresas privadas e devem ter natureza jurídica de direito público (BUCCI *et al*, 2012). Com relação ao financiamento, quer este advinha de repasses do Estado, contribuições da sociedade, doações ou publicidade institucional, é importante que a forma de sustentabilidade esteja prevista em lei, seja regulada e obedeça a normas pré-estabelecidas, que garantam a autonomia financeira da emissora perante o Estado e o mercado (BUCCI *et al*, 2012). Por fim, com relação à independência, emissoras públicas não devem estar vinculadas a qualquer autoridade externa ao seu corpo funcional – como Estado, Poder Executivo, mercado ou governo (BUCCI *et al*, 2012). As emissoras públicas devem ser livres para decidir sobre sua própria programação, resolver suas questões internas relativas a corpo de funcionários e estrutura organizacional. Devem ter mecanismos para zelar por seus princípios e impedir ingerência indevida do mercado e do governo sobre sua programação e gestão.

Neste contexto, a TV Brasil enfrenta dois desafios que ameaçam o seu caráter público. O primeiro diz respeito ao financiamento. Desde 2009, as operadoras de telecomunicações depositam em juízo a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, prevista no artigo 32 da Lei 11.652/2008 (GUERREIRO, 2016). Em 2014, o valor depositado, ignorando-se a correção monetária, era de mais de R\$ 1,3 bilhão (GUERREIRO, 2016). De acordo com o artigo 32 da Lei nº 11.652/2008, até que seja editado um decreto para regulamentar o repasse das verbas arrecadadas, os valores do Fomento da Radiodifusão Pública serão distribuídos diretamente da Anatel para a EBC, ressalvando-se 2,5%, que ficará com a Anatel.

Em 2013, a EBC conseguiu na justiça o direito a acessar o valor devido pela operadora TIM – que, embora estivesse questionando judicialmente a validade da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, não estava depositando a contribuição em juízo (GUERREIRO, 2016). Dessa forma, em 2014 o orçamento da EBC previa R\$ 284 milhões, referentes às contribuições da TIM (GUERREIRO, 2016). Porém, para ter acesso a essa soma, a empresa precisa negociar diretamente com o Tesouro Nacional, que contingencia parte do montante

(GUERREIRO, 2016). Ou seja: por um lado, as empresas de telecomunicação tentam sufocar a TV Brasil, recusando-se a contribuir com o fundo, e, por outro, o Estado contingencia o repasse de verbas para a EBC. A escassez de recursos ameaça o próprio funcionamento da TV, a qualidade da programação e a independência financeira da Empresa Brasil de Comunicação.

A outra ameaça que a EBC enfrenta atualmente diz respeito à sua independência. Desde que assumiu a presidência de forma interina, Michel Temer tem atacado a autonomia da empresa. No dia 17 de maio de 2016, o presidente interino fez publicar no Diário Oficial da União – DOU a exoneração do diretor-presidente da EBC, Ricardo Melo, cuja demissão já fora anunciada na semana anterior (ÉBOLI, 2016). No lugar de Melo, o DOU apontou como novo diretor-presidente da EBC Laerte Rímoli, que foi diretor de comunicação da Câmara dos Deputados durante a presidência de Eduardo Cunha e assessor das campanhas presidenciais de Aécio Neves e Geraldo Alckmin (ÉBOLI, 2016). A exoneração de Melo, duas semanas após ser empossado pela presidenta Dilma Rousseff, violou o segundo parágrafo do artigo 19 da Lei nº 11.652/2008, que prevê mandato de quatro anos para o diretor-presidente da empresa (BRASIL, 2008).

As reações da sociedade civil e do corpo de funcionários da EBC foram imediatas. A Diretoria-Executiva e o Conselho Curador da EBC soltaram notas oficiais se posicionando contra as mudanças na diretoria da EBC. Os posicionamentos foram contundentes, apontando a ilegalidade da exoneração, a necessidade de autonomia em uma emissora pública e a ameaça de aparelhamento pelo governo interino. A nota da Diretoria- Executiva afirmou:

A nomeação de novo diretor-presidente para a EBC antes de término do atual mandato violará um ato jurídico perfeito, princípio fundamental do Estado de Direito, bem como um dos princípios específicos da Radiodifusão Pública, relacionado com sua autonomia em relação ao Governo Federal. (DIRETORIA-EXECUTIVA DA EBC, 2016, online)

Já o Conselho Curador defendeu que:

O Conselho Curador da EBC, no dever de zelar pela independência editorial e caráter público da EBC, esclarece que os cargos de Diretor-Presidente e Diretor-Geral da EBC estão ocupados, respectivamente, pelos jornalistas Ricardo Melo e Pedro Varoni, no pleno exercício de suas funções, não havendo portanto amparo legal para substituições extemporâneas. (CONSELHO CURADOR DA EBC, 2016, online)

A sociedade civil, em especial a academia e entidades que lutam pela democratização da comunicação no Brasil, também se manifestou. Criou-se a Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, que lançou nota defendendo a autonomia da empresa pública e a importância para a democracia de uma mídia pública independente (FRENTE EM DEFESA DA EBC E DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2016). A nota foi assinada por entidades como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC, a ANDI – Comunicação e Direitos, a Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj, e por personalidades como Venício Lima, Rosane Bertotti e Murilo César Ramos – apenas para citar alguns. Foram organizados atos em várias capitais do país (CARVALHO, 2016), seminários e aulas públicas, como a atividade “Futuro da EBC e da Comunicação Pública no Brasil”, realizada no dia 23 de maio de 2016 na Universidade de Brasília, que reuniu pesquisadoras e pesquisadores da área de Comunicação Pública, além de funcionárias e funcionários da EBC.

Ricardo Melo entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal – STF e o ministro Dias Toffoli concedeu uma liminar revogando a exoneração do diretor-presidente e reconduzindo-o ao cargo (MONTEIRO, 2016). No entanto, a nomeação de Laerte Rímoli não foi revogada, e a empresa passou a contar com dois diretores ocupando o mesmo cargo (MONTEIRO, 2016). À frente da EBC, sob o argumento de desaparelhar a TV Brasil, Rímoli passou a “caçar” funcionárias e funcionários que se acreditasse ter qualquer tipo de ligação ao Partido dos Trabalhadores – PT (MONTEIRO, 2016). “Em poucos dias, [Rímoli] demitiu dezenas de gestores e encerrou contratos com comentaristas e jornalistas nacionalmente reconhecidos, entre eles, Tereza Cruvinel, Luis Nassif, Paulo Moreira Leite e Sidney Rezende” (TRUFFI, 2016).

No dia 1º de setembro de 2016, um dia após assumir a presidência da República, o governo Temer editou a MP 744/2016, impondo mudanças na estrutura da EBC. As mudanças trazidas pela MP 744/2016 (BRASIL, 2016) podem ser melhor explanadas pelo quadro a seguir:

Quadro 1  
Lei da EBC

<b>Estrutura</b>	<b>Como era no texto original da Lei nº 11.652/2008</b>	<b>Como ficou após a MP 744/2016</b>
Conselho Curador	Responsável por administrar a EBC, ao lado do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. Formada por 22 membros, dos quais 15 eram nomeados pela Presidência da República a partir de indicações da sociedade civil (BRASIL, 2008).	A MP 744/2016 extinguiu o Conselho Curador (BRASIL, 2016). Qualquer menção ao Conselho Curador no texto da Lei nº 11.652/2008 foi revogada (BRASIL, 2016). A atribuição de suas funções a outras estruturas ou órgãos não é especificada na lei.
Diretoria-Executiva	Era composta por um diretor-presidente e um diretor geral, apontados pelo Presidente da República, e seis diretores eleitos pelo Conselho de Administração. Destituídos apenas por motivos legais ou se recebessem dois votos de desconfiança do Conselho Curador, em doze meses.	O número de diretores passou a ser quatro, e todos os cargos são nomeados pelo Presidente da República. A MP 744/2016 inclui a possibilidade de exoneração pelo Presidente da República dos membros da Diretoria-Executiva como única possibilidade de afastamento da Diretoria-Executiva.
Diretor-Presidente	Tinha mandato de quatro anos após sua nomeação.	A MP 744/2016 retirou a segurança do cargo de Diretor-Presidente, acabando com o mandato de quatro anos. O novo texto apregoa que o Diretor-Presidente poderá ficar até quatro anos no cargo – sendo que o Presidente da República pode exonerá-lo a qualquer momento.
Conselho de Administração	Todos os membros eram indicados pela Presidência da República. O presidente do conselho era indicado pela Secom e os outros três membros eram indicados pelo Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão; e pelo Ministro de Comunicações. O terceiro conselheiro era escolhido entre o corpo de funcionários, conforme estatuto da EBC.	A MP 744/2016 aumentou o número de membros do Conselho de Administração de quatro para seis conselheiros. O presidente do conselho passou a ser indicado pelo ministro da Casa Civil. Os outros cinco membros são indicados pelo Ministro da Educação; Ministro da Cultura; Ministro de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. O último conselheiro continua indicado conforme estatuto, mas perde, proporcionalmente, força.

FONTE – Elaboração própria.

Como se pode depreender pela tabela, as mudanças promovidas pela MP 744/2016 voltaram-se todas contra a autonomia de administração e gestão da EBC. A MP 744/2016 retirou a capacidade de autogestão da empresa e concentrou-a nas mãos do Presidente da República. Atacou os dispositivos que buscavam assegurar e proteger estruturas e cargos essenciais à manutenção da independência editorial e

de gestão da TV Brasil e de outras emissoras da EBC. Tornou, assim, o sistema público de comunicação vulnerável, dependente e à mercê dos mandos e desmandos de governos de plantão.

De acordo com a Lei nº 11.652/2008, antes de sua alteração pela MP 744/2016, o mandato de Diretor-Presidente seria fixo e não coincidente com o mandato da Presidência da República, visando a independência editorial da TV Brasil e sua autonomia do Estado e do governo. No Conselho de Administração, a ampliação da participação do governo fere a independência da EBC, diminuindo proporcionalmente, também, o voto do corpo de funcionários da EBC.

Já a extinção do Conselho Curador, além de violar a autonomia, ataca o pluralismo e a participação democrática na gestão da EBC. De acordo com a página na internet da EBC:

O Conselho Curador existe para zelar pelos princípios e pela autonomia da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), impedindo que haja ingerência indevida do Governo e do mercado sobre a programação e gestão da comunicação pública. Além disso, visa representar os anseios da sociedade, em sua diversidade, na aprovação das diretrizes de conteúdo e do plano de trabalho da empresa. (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2017, online)

Na composição do Conselho Curador, a Lei nº 11.652/2008 previa que a escolha dos 15 membros da sociedade civil deveria obedecer a critérios de pluralidade profissional e diversidade cultural, sendo que todas as regiões do país deveriam ser representadas por pelo menos uma pessoa (BRASIL, 2008). Extinguindo-se o Conselho Curador, acabou-se com toda a participação popular na gerência da EBC e com a estrutura responsável por fiscalizar e zelar pelos princípios da radiodifusão pública na empresa.

Novamente, as reações do corpo de funcionários e da sociedade civil foram imediatas. O presidente Temer estava em viagem à China para encontro do G20 e, devido ao impacto negativo da medida, revogou a nova exoneração de Ricardo Melo poucas horas após o seu anúncio (TRUFFI, 2016). No entanto, o ministro do STF Dias Tofolli entendeu que, com a alteração na Lei nº 11.652/2008, o mandato de segurança de Ricardo Melo perdia o objeto – já que, a partir de então, o Presidente da República poderia exonerar o Diretor-Presidente – e revogou a liminar que mantinha Melo no cargo (OLIVEIRA, 2016).

No decorrer do ano, o desmonte da EBC continuou com uma série de demissões e denúncias de censura de conteúdo (TRUFFI, 2016; FRÔ, 2016). A Diretoria Executiva paralisou a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho, o que levou as trabalhadoras e trabalhadores da EBC a entrarem em estado de greve (FENAJ, 2016). No início de dezembro, Rimolí demitiu Leda Nagle, que estava a vinte anos à frente do programa “Sem Censura”, alegando corte de gastos (AMADO, 2016).

Devido às críticas e pressão da sociedade civil e entidades ligadas à defesa da democratização da Comunicação, o Congresso instituiu uma Comissão Mista para analisar a MP 744/2016. A comissão realizou três audiências públicas, nos dias 24, 29 e 30 de novembro de 2016 (AGÊNCIA SENADO, 2016). O parecer do relator, o senador Lasier Martins (PDT- RS), sugeriu que o novo Diretor-Presidente da EBC fosse aprovado pelo Senado e que o extinto Conselho Curador fosse substituído por um Comitê Editorial e de Programação (AGÊNCIA SENADO, 2016). De acordo com a Agência Senado (2016):

O Comitê Editorial e de Programação terá a função de assegurar que a programação proposta pela diretoria da EBC cumpra os princípios e os objetivos da comunicação pública.

Será composto por 11 membros, designados pelo presidente da República a partir de uma lista tríplice. Haverá um representante de cada um dos seguintes segmentos: emissoras públicas de rádio e televisão; cursos superiores de Comunicação Social; setor audiovisual independente; veículos legislativos de comunicação; comunidade cultural; comunidade científica e tecnológica; entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes; entidades de defesa dos direitos humanos e das minorias; entidades da sociedade civil de defesa do direito à Comunicação; cursos superiores de Educação; e empregados da EBC. (AGÊNCIA SENADO, 2016, online)

O parecer do senador Lasier Martins foi aprovado e seguiu como projeto de lei de conversão – PLV – 35/2016 PLV – 35/2016 para a Câmara dos Deputados, onde foi votado e aprovado no dia 15 de dezembro de 2016, mantendo a exclusão do Conselho Curador, a possibilidade de exoneração do Diretor-Presidente pelo Presidente da República e o Comitê Editorial e de Programação (PIOVESAN, 2016). Em seguida, a PLV foi encaminhada novamente ao Senado em nove de fevereiro de 2017, sendo aprovada e destinada à sanção, onde foi convertida na Lei nº 13.417,

publicada no Diário Oficial no dia 1 de março de 2017, alterando dessa forma a Lei no 11.652, de 7 de abril de 2008.

## **Considerações finais**

As mudanças promovidas pela Lei 13.417/2017 voltaram-se todas contra a autonomia de administração e gestão da EBC. A Lei 13.417/2017 retirou a capacidade de autogestão da empresa e concentrou-a nas mãos do Presidente da República. Atacou os dispositivos que buscavam assegurar e proteger estruturas e cargos essenciais à manutenção da independência editorial e de gestão da TV Brasil e de outras emissoras da EBC. Tornou, assim, o sistema público de comunicação vulnerável, dependente e à mercê dos mandos e desmandos de governos de plantão.

Destarte, a conjuntura política, bem como as ações tomadas em relação à comunicação pública, sobretudo relacionada à EBC, compromete não apenas sua autonomia e seu caráter público, mas também a função precípua dos veículos públicos por ela administrados. Tais ações configuram um retrocesso as lutas e conquistas protagonizadas por diferentes grupos da sociedade, e fragilizam ainda mais a processo de democratização e consolidação da comunicação pública do país.

## **Referências**

Agência Senado. **Projeto de lei da Câmara nº 35, de 2016**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/07/senado-aprova-mp-que-reestrutura-empresa-brasil-de-comunicacao> Último acesso: 20/12/2016, às 22:00.

BIANCO, N. R. D.; ESCH, C. E.; MOREIRA, S. V. **Rádiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina**. Estudos em Comunicação, v. 12, p. 155-181, 2012.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. **TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural**. Revista de

Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, n. 3, v. X, 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.652**. Sete de abril de 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) Último acesso: 08/10/2014, às 11:20.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 744**. 1º de setembro de 2016. 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) Último acesso: 20/03/2017, às 22:24.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.417**. 1º de março de 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) Último acesso: 20/03/2017, às 22:25.

Bucci, Eugênio; CHIARETTI, Marco; FIORINI, Ana Maria. **Indicadores de qualidade nas televisões públicas – uma avaliação contemporânea**. Representação no Brasil da UNESCO, Série Debates CI, Nº10: Janeiro de 2012.

CONSELHO CURADOR DA EBC. Nota: **Conselho Curador se posiciona contra mudanças na direção da EBC**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/05/nota-conselho-curador-se-posiciona-contramudancas-na-direcao-da> Último acesso: 10/12/2016, às 20:00.

DIRETORIA-EXECUTIVA DA EBC. **Nota da Diretoria-Executiva da EBC**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sobre-a-ebc/noticias/2016/05/nota-da-diretoria-executiva-da-ebc> Último acesso: 10/12/2016, às 20:00.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Conselho Curador**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/conselho-curador> Último acesso: 10/03/2017, às 20:00.

LOPES, I. S. **TV Brasil e a construção da Rede Nacional de Televisão Pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

VALENTE, J. C. Lúcio. **TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. 208 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.