MIOLA, Edna

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UFMG. Mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela UFBA. Integrante do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME). Bolsista CAPES.

<ednamiola@yahoo.com.br>

Representações do jornalismo sobre a radiodifusão pública: o debate em torno da criação da Empresa Brasil de Comunicação na imprensa

RESUMO

Este trabalho articula as discussões a respeito do papel da imprensa na sociedade contemporânea com as expectativas normativas do modelo de democracia deliberativa. A partir da contextualização do mercado de comunicação no país e a criação da EBC, avalia como se deu a cobertura do tema pelo jornal Folha de S. Paulo durante os meses em que o projeto foi debatido e votado no Congresso Nacional. Foi possível concluir que (1) a ênfase foi dada aos processos de produção da decisão, em detrimento das questões substantivas do projeto; (2) prevaleceram as perspectivas oficiais e a polarização dos posicionamentos de modo que (3) a apreensão do significado do projeto pelos leitores do jornal pode ter sido comprometida em razão de uma cobertura superficial e pouco plural.

Palavras-chaves: debate público; jornalismo; políticas de comunicação; Empresa Brasil de Comunicação.

ABSTRACT

This paper analyzes how the press covered the process of creation of the Empresa Brasil de Comunicação (EBC) - a public broadcaster proposed and managed by the Brazilian Government. The empirical sample considers a set of pieces published in the Folha de S. Paulo (the main Brazilian newspaper) while the Congress was voting the bill. As the main conclusions, it is possible to point out that (1) the coverage emphasized the decision-making process itself, and not the substance of the bill (its implications, for example); (2) the official voices prevailed over the perspectives defended by civil society actors; finally, (3) there is a strong suspicion that readers scarcely had the opportunity to understand the meaning of the policy at stake, once the coverage was superficial and not plural.

Keywords: public debate; news; public broadcasting policies; Empresa Brasil de Comunicação.

Representações do jornalismo sobre a radiodifusão pública: o debate em torno da criação da Empresa Brasil de Comunicação na imprensa

[Representations of journalism on public broadcasting: the debate on the creation of Empresa Brasil de Comunicação in the press]

MIOLA, Edna

I. Introdução

Até a última década, o debate sobre a situação da comunicação social no Brasil nunca gozou de espaço privilegiado na agenda política, e tampouco as políticas regulatórias ganharam proeminência na agenda de visibilidade mediática. Nos últimos anos, porém, podem-se destacar alguns acontecimentos que, resultantes da ação do Estado ou da mobilização da sociedade, decididamente favoreceram a tematização pública da situação nacional das instituições da comunicação de massa.

Em uma consideração do desenvolvimento histórico do mercado da comunicação no país, é evidente o fato de que as iniciativas de regulação empreendidas (quando aconteceram) foram historicamente movidas pelos interesses comerciais das empresas privadas envolvidas no setor, e temperadas em muitos momentos com os interesses particulares de agentes políticos então no poder.

* Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no evento *Public Sphere Reconsidered International Conference*, realizado em Covilhã, Portugal, em maio de 2011.

Desde as últimas duas décadas, é possível destacar algumas iniciativas que romperam com as tendências de inação do Estado, ainda que a prevalência dos interesses estritamente comerciais circunscritos às maiores empresas na área da comunicação de massa¹ tenha se mantido².

Tendo isso em vista, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) pode ser considerada um importante marco. Primeiramente, essa política se originou na articulação do governo com movimentos sociais e grupos de emissoras não-comerciais³, em uma rara ocasião em que a sociedade organizada foi convidada por tomadores de decisão (*decision-makers*) a elaborar um projeto para o setor. Em segundo lugar, diferentemente de outras propostas abandonadas em virtude da forte resistência enfrentada, neste caso, o governo lançou mão de diversas estratégias para sobrepujar as disposições das empresas privadas de comunicação e reprimir a discordância da oposição no Congresso Nacional⁴. Esses aspectos forneceram as condições necessárias para o tema *TV pública* angariar espaço nas arenas de visibilidade pública dos *mass media*.

Para entender a visibilidade concedida à questão, é importante articular considerações a respeito das propriedades da EBC como política pública e da própria arena que é a imprensa no sistema da

¹ Dentre os maiores grupos de comunicação do país estão: Organizações Globo, Grupo Sílvia Santos, Grupo Abril, Grupo Folha, Rede Record de Rádio e Televisão, Grupo RBS, Grupo Estado e Grupo Bandeirantes. Estes grupos detêm emissoras de TV abertas e por assinatura, produção audiovisual, gráficas, rádios, jornais e revistas, agências de notícias, empresas de distribuição, livros didáticos, portais de internet, provedores e acesso à web, gravadoras, empresas de pesquisas de opinião, *marketing*, além de outras atividades, tais como no setor financeiro, empreendimentos imobiliários, comércio de automóveis, comércio varejista (Biondi; Charão, 2008).

² Contudo, algumas dessas decisões foram acionadas pelo próprio mercado, tal como a definição Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre, que já havia sido adiada pelo governo anterior.

³ Através da realização do Fórum Nacional de TVs Públicas, entre 2006 e 2007.

⁴ A exemplo de algumas estratégias (ou “manobras”, como denominadas pelos jornalistas) processuais, tais como a votação ocorrida no Senado na madrugada do dia 12/03/2008 (Em sessão..., 2008).

política mediática (Gomes, 2004). A propósito disso, questiona-se, o que se pode esperar dos principais espaços de visibilidade e debate público nas democracias contemporâneas quando os temas em tela são de interesse direto das próprias instituições, comprometendo, por exemplo, seu quinhão de influência. No intuito de encontrar pistas a esse respeito, o presente artigo discute as características da cobertura mediática em torno da criação da EBC, tendo em vista o conjunto de matérias publicadas por um dos principais jornais brasileiros nos meses em que o tema esteve em pauta no Congresso Nacional.

Mas, antes, são levantadas algumas considerações a respeito da imprensa como importante espaço para as democracias de massa, uma vez que esta desempenha certas funções, tais como a oferta de informações e controvérsias necessárias à constituição da opinião pública. A seguir, outros aspectos que elucidam a questão da EBC são apresentados, de modo que, na última parte do trabalho, seja possível entender quais os temas mais proeminentes, quem são os atores associados aos principais argumentos e que enquadramentos foram promovidos pelo jornal Folha de S. Paulo para explicar quais perspectivas políticas estiveram em disputa naquele momento.

38

II. Jornalismo e debate público

O desenvolvimento histórico do jornalismo consolidou um conjunto de princípios tendo em vista o reconhecimento da função social da atividade e de seus profissionais. Ao longo do tempo, valores e práticas foram sendo enfatizados, em muito influenciados por fatores políticos e econômicos, como é próprio das instituições da comunicação de massa (Gomes, 2004). Mesmo ao lidar com o campo político, diferentes posturas foram adotadas pela imprensa ao longo do tempo (Schudson, 2003). Quando se trata da interpretação do

papel atual do jornalismo na sociedade contemporânea e sua relação com os temas de interesse público, algumas questões ainda são amplamente discutidas tais como: o estatuto da verdade e as interpretações da realidade oferecidas ao público, os processos de seleção e enquadramento que dão saliência àquilo que se julga mais relevante, a construção do acontecimento jornalístico, a existência de uma hierarquia que ordena os atores sociais na qualidade de fontes, o volume e a densidade das informações necessárias ao cultivo da opinião pública refletida, a constituição de um “mercado de ideias” através da pluralidade e o papel de vigilância quanto às instituições e atores políticos (Bucci, 2000, Gamson; Modigliani, 1989; Gomes, 2009; Haas; Steiner, 2001; Schudson, 1995; Traquina, 2005; Tuchmann, 2002).

39

No que tange às relações entre as instituições jornalísticas e o campo político, é interessante aqui ressaltar as percepções relativas (1) à função informativa e de fomento à interpretação crítica dos fatos que depende da pluralidade e da profundidade oferecida à audiência e que tem como fim colaborar no debate que dá contornos à opinião pública; e (2) à função de cão de guarda, expondo o campo político ao escrutínio público e favorecendo os processos de *accountability* vertical. A estas funções, notoriamente atribuídas ao jornalismo, soma-se (3) a preocupação adicional de discutir o próprio papel da imprensa, manifestas por pesquisadores que discutem o jornalismo público e também por aqueles que procuram o aprimoramento do campo através do questionamento da legitimidade social dos jornalistas em selecionar fatos, perspectivas e erigir acontecimentos, na sua característica forma de construir uma realidade social.

Quando se propõe a análise do comportamento da imprensa frente a um fato social, a uma política pública ou a uma interpretação das necessidades coletivas há que se lidar com a explicação das práticas

condicionadas pelas rotinas produtivas, mas também com a elucidação do horizonte normativo em questão. Neste caso, o que se tem em vista é um conjunto de pressupostos a respeito da deliberação pública como modelo de democracia (Habermas, 1992).

Em concordância com a observação de Maia (2008), admite-se, mesmo que com limitações, os *mass media* como ambiente apto a promover a deliberação pública, principalmente em decorrência de sua capacidade de amplificar as questões às quais dá visibilidade – uma função crucial para a formação racional da opinião pública e, conseqüentemente, para a produção da decisão política legítima (Ferree et al., 2002; Gastil, 2008; Page; Tannenbaum, 1996).

Ao tratar da deliberação mediada, é interessante retomar as reflexões de Bernhard Peters (2008), que demandam interpretações, prescrições e ilustrações empíricas a sustentarem argumentos consistentes.

Declarações ou reportagens meramente factuais, apresentados sem sustentação argumentativa, ou reações a perguntas supostas ou reais, não são deliberação. Assim sendo, a maior parte daquilo que é normalmente denominado notícia, reportagem ou informação também não é deliberação. Tampouco o são juízos, avaliações ou proposições sem sustentação, nem expressões de sentimentos, sensações ou experiências pessoais⁵ (Peters, 2008, p. 78-79).

Adicionalmente, de acordo com teóricos da deliberação pública, para que a comunicação de massa exerça seu papel democrático, é indispensável a oferta de uma pluralidade de enquadramentos e

⁵ No original: “Mere factual statements or reports, just presented as such and without argumentative support, or reaction to anticipated or real questions, are not deliberation. So most of what is commonly called news or reports or information is not yet deliberation. Neither are unsupported judgements, evaluations or proposals, nor expressions of personal sentiments, feelings or experiences”.

contra-enquadramentos⁶. Robert M. Entman, por exemplo, explica esse padrão normativo:

Os media deveriam dar informação suficientemente independente de forma a que os cidadãos pudessem construir os seus próprios enquadramentos alternativos sobre problemas e acontecimentos. Não lhes basta apresentar a informação de um modo fragmentado. O que os cidadãos precisam é de um enquadramento alternativo, construído por palavras e imagens significativas, com uma amplitude tal que se constitua como real alternativa à interpretação oficial (Entman, 2004 apud Bennett *et al.*, 2005, p. 15).

Além do modo como os fatos, políticas e posicionamentos são enquadrados, é importante também considerar a estrutura de oportunidades de acesso à visibilidade mediática (Maia, 2008). Em outras palavras, a plena realização do debate na esfera pública mediada depende da seleção das fontes realizada por jornalistas que dá saliência a este ou aquele ator social.

41

Apontamentos críticos das práticas institucionais que marcam a imprensa, no entanto, contribuem para que as expectativas quanto ao papel deliberativo dos jornais sejam atenuadas. Quanto aos enquadramentos, por exemplo, pesquisas empíricas evidenciaram que predominam no discurso jornalístico as versões oficiais, sendo que as cotas de visibilidade concedidas aos atores são distribuídas de acordo com a hierarquia de poder da própria esfera política: muito

⁶ Há diversas versões para o conceito de enquadramento mediático, ou *media framing*. Neste trabalho, julgam-se adequadas as perspectivas desenvolvidas por Ferree *et al.* (2002) e Gamson e Modigliani (1989). Na interpretação de Gamson e Modigliani, “Este conceito de enquadramento normalmente se traduz em uma série de posicionamentos, em lugar de um único, permitindo um grau de controvérsia entre aqueles que compartilham desse enquadramento comum. Por fim, um pacote interpretativo oferece uma série de diferentes símbolos condensados que sugerem o enquadramento central e os posicionamentos em poucas palavras, tornando possível evidenciar o pacote interpretativo como um todo, na forma de uma metáfora rápida, clichê ou outro dispositivo simbólico”. No original: “This frame typically implies a range of positions, rather than any single one, allowing for a degree of controversy among those who share a common frame. Finally, a package offers a number of different condensing symbols that suggest the core frame and positions in shorthand, making it possible to display the package as a whole with a deft metaphor, catch-phrase, or other symbolic device” (Gamson; Modigliani, 1989, p. 3).

espaço para atores institucionais com cargos e quase nenhum para atores de movimentos sociais organizados⁷. Outro aspecto considerado deletério se trata do acirramento dos conflitos: quando há controvérsias sobre o tema em questão, os discursos jornalísticos tendem a enfatizar a polarização dos posicionamentos (governo e oposição; os contrários e os favoráveis), o que enfraquece o debate substantivo das questões políticas (Bennett et al., 2005; Gomes, 2008; Marques; Miola, 2010; Schudson, 1995).

Outras críticas podem, ainda, ser elencadas sobre o campo do jornalismo, tais como a baixa qualidade das informações políticas, a parcialidade na cobertura e os jogos de interesse que permeiam as relações entre instituições da comunicação de massa e entidades corporativas privadas. (Gastil, 2008; Gomes, 2004; Marques; Miola, 2010). Contudo, avaliar a deliberação mediada a partir de determinados recortes no campo jornalístico, com todas as suas possíveis limitações, pode contribuir ainda para entender como tais aspectos cruciais nas práticas comunicativas criam as condições e modulam o debate público sobre questões que interessam à coletividade.

Tendo em vista o acima enunciado, a pesquisa prossegue discutindo a criação da EBC sob a perspectiva do desenvolvimento histórico das políticas de radiodifusão no país, e destacando aqueles que seriam os pontos mais importantes a fazerem parte do repertório das informações oferecidas pela imprensa ao debate público. Na sequência, é avaliada a atuação do jornal Folha de S. Paulo quanto ao tema, questionando a quem é dada voz, que aspectos da ação política são debatidos, sob quais enquadramentos e, finalmente, se

⁷ Há, no entanto, variações importantes na distribuição das falas de acordo com o tema em pauta.

comportam elementos argumentativos que favoreçam a formação da vontade e da opinião públicas.

III. A EBC e a radiodifusão pública no Brasil

Uma série de disputas de interesses e medidas governamentais configurou, ao longo do tempo, o atual sistema de radiodifusão brasileiro. Uma mirada sobre os principais aspectos históricos do desenvolvimento do modelo de negócio explica o papel do Estado e a limitada intervenção da sociedade civil na definição das políticas setoriais (Jambeiro, 2002).

Pontualmente, destaca-se, primeiramente, a iniciativa dos governantes de manter seu poder através da comunicação de massa. Poder-se-ia dizer que a intervenção direta dos governos nas empresas de radiodifusão (a exemplo da censura estatal) foi atenuada com a redemocratização do país, na década de 1980, mas, a partir de então, outra prática perniciosa começou a vigorar: a propriedade de emissoras de radiodifusão por agentes políticos⁸. Esse aspecto deve ser levado em consideração quando da avaliação das decisões tomadas em âmbito legislativo.

Em segundo lugar, em acordo com um Estado marcado pelo patrimonialismo – como é o caso do brasileiro – houve a primazia do setor comercial de radiodifusão que se manteve ao longo dos anos, em detrimento da busca pela satisfação do interesse público na regulamentação das comunicações. A força do empresariado da comunicação se aprofundou nas últimas décadas, com a

⁸ A propriedade de emissoras por políticos é vedada constitucionalmente, mas a prática ainda vigora através de subterfúgios legais (Gomes, 2004).

transformação das empresas em grandes conglomerados de comunicação e a prática ostensiva da propriedade cruzada.

Finalmente, pode-se perceber a escassa influência da esfera civil no que tange à produção de políticas para o setor, mesmo com a multiplicação de grupos de pressão com o objetivo de defender a democratização da comunicação de massa.

As expectativas de alterações nesse panorama prosperaram a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), não sem motivo. Maciçamente apoiado por movimentos sociais, foi eleito, juntamente com aquele governo, um projeto de intervenção na comunicação social⁹. A criação da Empresa Brasil de Comunicação, sustentada por uma série de debates prévios, dos quais participaram membros do governo, representantes de emissoras de radiodifusão não-comercial e movimentos sociais, enquadra-se nesse projeto (I Fórum..., 2006).

44

O Projeto de Lei de criação da EBC

O texto apresentado pelo Poder Executivo para a aprovação do Congresso Nacional abrangia um conjunto de dispositivos que alterariam de modo significativo o funcionamento das empresas públicas de radiodifusão a partir do posicionamento da TV Brasil (emissora de caráter público da EBC), em comparação com as demais emissoras educativas em funcionamento até então. Sobre esses pontos, que não sem razão representam as principais controvérsias sobre o projeto, discorre-se a seguir.

⁹ O Programa de Governo de Lula, apresentado na campanha eleitoral de 2002 previa, difusamente, que a democratização cultural brasileira só estaria completa se acompanhada da democratização dos meios de comunicação (Coligação..., 2002). O programa de governo de 2006 (quando da reeleição) continha a mesma menção à democratização da comunicação, mas ia além: trazia um tópico especial para a Comunicação onde o presidente/candidato expunha um conjunto de compromissos com os movimentos ligados ao tema (Coligação..., 2006).

No lançamento, a Medida Provisória¹⁰ trouxe em seu texto: a criação de uma nova empresa de comunicação (embora as discussões realizadas até então dessem conta apenas de uma emissora de televisão pública) formada por duas empresas existentes sob administração do Poder Executivo (a ACERP e a RADIOBRAS) e vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência; a definição dos objetivos e princípios do serviço de radiodifusão pública com os quais a nova empresa se comprometeria; o modelo de gestão a ser aplicado (Diretoria Executiva, Conselho de Administração, Conselho Curador, este, composto por membros do governo e da sociedade); e definição das origens das receitas que financiariam as emissoras (dotação orçamentária, prestação de serviços, publicidade institucional, patrocínios) (Brasil, 2007).

45

As críticas ao projeto, inicialmente, concentraram-se em três pontos: (1) no método de criação da empresa (via MP), levantada pela oposição no Congresso; (2) na vinculação da empresa à SECOM e à composição e indicação do Conselho de Administração e também do Conselho Curador, originada internamente e também vocalizada por grupos organizados da sociedade; e (3) na admissão de publicidade institucional, da parte das entidades associadas aos interesses das empresas privadas de comunicação (Valente, 2009).

Com o projeto no Congresso, foram apresentadas mais de uma centena de emendas. No relatório final, constavam dentre as mais

¹⁰ A respeito das Medidas Provisórias (MPs) é importante dizer que se trata de um dispositivo constitucional que se destina a situações de relevância e urgência, mas que “se converteram em um procedimento ordinário utilizado para a implementação da agenda presidencial” (Inácio, 2007). As MPs têm caráter impositivo, pois, após um curto período de tramitação passam a “trancar a pauta” do Congresso, suspendendo todas as demais decisões. Por fim, “Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*” (Limongi; Figueiredo, 1998) – elas podem entrar em vigor mesmo que ainda não tenham sido votadas.

relevantes as seguintes alterações: criação de uma Ouvidoria; instituição da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (proveniente de 10% de um fundo já existente, pago pelas empresas que exploram os serviços de telecomunicações, o FISTEL); delimitação da veiculação de publicidade institucional e apoio cultural; inclusão de percentual de produção regional e independente na grade de programação; e o fim da exclusividade dos direitos de transmissão de eventos esportivos quando não houver pretensão da emissora detentora de veiculá-los em rede aberta (dispositivo posteriormente vetado pelo Presidente da República).

IV. O debate e a votação do projeto da EBC na cobertura da Folha de S. Paulo

Para entender as características da cobertura do jornal Folha de S. Paulo foram analisadas todas as matérias publicadas nos meses de fevereiro e março de 2008¹¹ que fossem pertinentes ao tema. A seleção por palavras-chave¹² somou 51 unidades de análise, assim distribuídas (Tabela 1):

46

Tabela 1: Formatos das matérias

Formatos	Número	Percentual
Notas	27	52,9%
Reportagens	12	23,5%
Cartas dos leitores	3	5,9%
Colunas fixas	3	5,9%
Editoriais	2	3,9%
Notícias	2	3,9%

¹¹ A votação na Câmara se deu no dia 26/02/2008 e em 12/03/2008 no Senado.

¹² As palavras-chave buscadas foram: Empresa Brasil de Comunicação, EBC, TV Brasil, televisão pública, TV pública, televisão educativa, TV educativa, radiodifusão pública, radiodifusão educativa.

Artigos de opinião	1	2,0%
Entrevistas	1	2,0%
Aspas/Citação destacada	0	0,0%

Panorama da amostra em análise

Algumas considerações são necessárias a respeito do conjunto de matérias analisadas. O volume de unidades classificadas como notas (mais da metade do total) demonstra a falta de profundidade dedicada ao tema. Isso se agrava quando se observa que 16 das matérias são da mesma coluna (Painel, assinada por Renata Lo Prete), dedicada a comentar os bastidores do mundo político. Outras 6 notas sobre o tema foram publicadas por Daniel Castro, que escrevia sobre televisão.

Dentre as reportagens (12), apenas 5 tinham como tema principal assuntos diretamente relacionados com a EBC. As demais tratavam de temas como a votação do Orçamento e escândalos envolvendo o Poder Executivo¹³ – elas perifericamente se referiam à EBC.

Adicionalmente, as matérias que de fato continham argumentação aprofundada e discutiam substancialmente a política em tela se reduziram a 6 e assim se distribuíram: uma coluna de opinião assinada por Jorge da Cunha Lima (presidente do Conselho Curador da TV Cultura) em defesa da criação da EBC; uma reportagem a respeito da cessão dos direitos de exibição de eventos esportivos; uma coluna de Daniel Castro analisando o desempenho da TV Brasil desde que ela passou a funcionar (três meses antes); uma entrevista

¹³ Tais como os gastos pagos por funcionários do governo com cartões de crédito corporativos e desdobramentos do escândalo conhecido por “Mensalão”.

com um dos produtores do documentário Além do Cidadão Kane, em visita ao Brasil, em que ele é convidado a dar sua opinião sobre a criação de uma TV pública no país; uma coluna do jornalista Nelson Motta, onde ele tece considerações sobre o caráter e a programação das emissoras públicas, relacionando o sucesso delas aos seus índices de audiência; e, finalmente, uma resposta de um leitor à referida coluna, opondo-se aos argumentos de Motta.

Momento deliberativo

Considerando as características do período em discussão, deve-se lembrar que o momento da produção da política é marcado pelo horizonte de uma decisão a ser tomada. Isso implica uma urgência (agravada pelo caráter da MP) em definir os resultados das divergências, frequentemente lançando mão de estratégias não estritamente deliberativas¹⁴, tais como a barganha (neste caso a moeda de troca poderia ser os demais projetos do Executivo que viriam a ser votados pelo Congresso no mesmo período) e a própria decisão da maioria, por meio de votação antes do esgotamento do debate. Isso explica, pelo menos, dois aspectos da cobertura jornalística desse processo: a ênfase nas informações sobre os bastidores da política e a associação do tema da criação da EBC com temas aparentemente sem conexão, como a votação do Orçamento da União, instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito e a regulação da edição de Medidas Provisórias (das 15 notícias em que a EBC era um tema secundário, 10 tinham esses temas como principais).

48

A articulação dos enquadramentos

¹⁴ O deliberacionismo defenderia que tentativas de formar um consenso e acomodar as divergências através da argumentação deveriam preceder a decisão pela maioria (Habermas, 1992).

Os condicionantes determinados pelo momento político em análise são demonstrados também na verificação dos principais pacotes interpretativos – *media packages* (Gamson; Modigliani, 1989) – apresentados pela Folha de S. Paulo: a maioria das matérias versava sobre o processo de produção da política (26 matérias) (Tabela 2). Isso quer dizer que, em uma generalização do material analisado, a EBC foi veículo para a discussão sobre o mérito das Medidas Provisórias lançadas pelo governo. Não quer dizer que esse aspecto não seja positivo na perspectiva deliberacionista, pois os processos também devem sofrer a análise e escrutínio da argumentação racional. Contudo, quando o enquadramento dos bastidores se sobressai perante os enquadramentos substantivos, há que se investigar mais profundamente o quanto a reflexividade sobre o processo colabora para a produção de melhores políticas públicas.

49

Substantivamente, os enquadramentos mais presentes foram aqueles que discutiam (a) o financiamento necessário à instalação e funcionamento da EBC, assim como as origens dos recursos (14 matérias); e (b) o conteúdo da programação da TV Brasil e das emissoras de Radiodifusão Pública (14 matérias). Esse último enquadramento poderia ser considerado o mais relevante em se tratando do tema em questão. Uma avaliação mais criteriosa das notícias demonstra, entretanto, que, quando se tratava do conteúdo da emissora a ser criada, predominou a preocupação com a transferência dos direitos de exibição das competições esportivas e não um debate sobre a natureza da programação e sua adequação aos princípios do serviço público. Isso é demonstrado quando se percebe que em 7 ocasiões o debate sobre a programação estava articulado com o enquadramento da regulamentação do sistema de radiodifusão (considerado na pesquisa como associado à exclusividade dos direitos de transmissões esportivas). O sucesso de

audiência das emissoras também esteve relacionado com o enquadramento do conteúdo (2 matérias) mas, seguindo uma interpretação peculiar: na perspectiva oferecida pelo jornal, bons índices de audiência são resultado de bons investimentos financeiros, pois significam que a população “aprovou” a programação (2). Por outro lado, a associação entre o enquadramento do conteúdo e o enquadramento dos valores e princípios da radiodifusão pública, que pareceria mais afim com uma discussão a respeito do desempenho das emissoras, constam em 2 matérias.

Quando se trata dos enquadramentos mais associados com a política ideológica, tais como o papel do Estado e da sociedade na administração das emissoras de radiodifusão pública, é interessante notar que, de acordo com a interpretação do conjunto de matérias veiculadas, a participação da sociedade é definidora do caráter público dessas emissoras (9 matérias). Adicionalmente, fez-se presente em três momentos a preocupação com a interferência política do Poder Executivo na EBC, constatação consonante com as várias manifestações da oposição e também de outros atores envolvidos no processo de construção do projeto da empresa (Valente, 2009).

Tabela 2: Associação dos Enquadramentos¹⁵

Enquadramentos /Frequência	Investimentos financeiros na RP	Valores e Princípios da RP	Processo de produção da política	Assuntos administrativos da EBC/TV Brasil	Conteúdo da Programação da TV Brasil	Interferência política do Governo nas emissoras	Sucesso nos Índices de Audiência	Questões técnicas de transmissão e estrutura	Regulamentação do Sistema de Radiodifusão	Participação da Sociedade na RP
Investimentos financeiros na RP	14	0	4	1	6	0	2	2	2	1
Valores e Princípios da RP	0	3	1	0	2	2	0	0	1	1
Processo de produção da política	4	1	26	0	3	1	0	2	2	2
Assuntos administrativos da EBC/TV Brasil	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Conteúdo da Programação da RP/TV Brasil	6	2	3	0	14	2	2	2	7	2
Interferência política do Governo nas emissoras de RP	0	2	1	0	2	3	0	0	1	1
Sucesso nos Índices de Audiência	2	0	0	0	2	0	3	1	0	0
Questões técnicas de transmissão e estrutura física	2	0	2	0	2	0	1	9	0	0
Regulamentação do Sistema de Radiodifusão	2	1	2	0	7	1	0	0	7	2
Participação da Sociedade na RP	1	1	2	0	2	1	0	0	2	9

¹⁵ Observação: Os enquadramentos estão dispostos na primeira coluna e, novamente, na primeira linha. As células em destaque realçam a presença de cada enquadramento no conjunto de matérias analisadas. As demais células representam o número de vezes em que cada argumento de uma linha apareceu associado a um argumento de uma coluna. Naturalmente, os valores se repetem quando o par de argumentos é o mesmo.

Ainda, no que diz respeito aos enquadramentos tornados disponíveis pela Folha de S. Paulo, a presença de pontos estruturais quanto a questões administrativas e técnicas (como a instalação de emissoras e transmissão do sinal da TV Brasil) e a sua valência sempre negativa (predominaram as críticas à ineficiência em instalar os transmissores necessários à emissão na cidade de São Paulo, por exemplo) revela que, enquanto dava destaque a críticas relacionadas ao método de criação da EBC, à incompatibilidade entre os investimentos necessários às emissoras públicas e os resultados produzidos, a Folha de S. Paulo também logrou demonstrar que a nova empresa de comunicação do governo já fracassava em uma de suas missões principais: ser um sistema de radiodifusão de abrangência nacional.

Atores e fontes privilegiados

Uma análise dos atores a quem foi dada visibilidade confirma um achado de outras pesquisas na área da comunicação política: as cotas de visibilidade são distribuídas de forma desigual entre atores políticos e sociais e, principalmente, estão condicionadas às funções que os atores ocupam no centro do poder político (Gomes, 2008). Ilustrativamente, 37 matérias analisadas (ou 72,5%) citavam ou faziam menção apenas a atores da esfera política (Gráfico 1). Outras 4 apresentavam uma combinação entre atores políticos, sociais e do mercado e somente 5 matérias davam voz apenas a atores da esfera civil e/ou do campo empresarial da comunicação. Confirma-se, então, que a imprensa pode ser refratária às vozes da sociedade. Ainda em acordo com as conclusões de Gomes, os atores políticos que mais apareceram individualmente foram o Presidente do Senado (Garibaldi Alves, 4), o relator da proposta na Câmara (Walter Pinheiro, 4) o relator da proposta no Senado (Renato Casagrande, 3), o líder do governo no Senado (Romero Jucá, 3), além de agentes do Estado ligados à EBC (Tereza Cruvinel, 5; José Roberto Garcez, 3).

Gráfico 1: Atores citados nas matérias

53

Bennett e seus colegas constataram, ao investigar a cobertura da invasão do Iraque pela imprensa norte-americana, a predominância das versões oficiais e seus enquadramentos preferenciais no discurso jornalístico (Bennett *et al.*, 2005). Percebe-se, também no caso aqui investigado, a presença maior dos atores situados no espectro político de apoio ao Poder Executivo: atores da oposição foram citados 17 vezes (em citações diretas, indiretas e menções, ou como objeto do discurso) enquanto atores favoráveis ao governo foram citados 36 vezes¹⁶. Esse achado também corrobora com a ideia da polarização das divergências em torno da política, uma vez que a caracterização dos atores políticos se deu preferencialmente a partir de seu posicionamento no jogo político: ou “governistas” (também denominados “aliados”) ou “oposição”.

V. Considerações Finais

De início este artigo logrou questionar se o comportamento da imprensa em relação a uma proposta de alteração na configuração

¹⁶ O número total de aparições de atores foi de 84, distribuídas entre as 51 matérias. Algumas matérias não apresentavam ator algum, enquanto outras apresentavam diversos atores simultaneamente. O conjunto de atores de oposição ou de situação foi composto por partidos, parlamentares, bancadas e funcionários do Estado, quando a identificação da posição partidária era inequívoca.

do setor da radiodifusão seria comparável às típicas características apontadas por teóricos da comunicação política ou se seria alterado, levando em conta um possível conflito de interesses no desempenho das funções democráticas assumidas pelos *media* noticiosos.

De antemão é preciso considerar que a amostra em análise não é suficiente (em termos de período e em variedade de veículos) para generalizações. Mas aponta certos resultados quanto à promoção do debate público a respeito da criação da EBC.

De início, a variedade de enquadramentos encontrados no pequeno *corpus* analisado sugeria que diversos aspectos concernentes à política em execução estavam sendo apresentados - o que indicaria a pluralidade das interpretações disponíveis. Porém, quando se investigou a presença de argumentação racionalmente construída e justificada, evidenciou-se a falta de profundidade com que o tema foi tratado pela Folha de S. Paulo. Dificilmente os cidadãos não envolvidos com o tema tiveram a oportunidade de entender quais eram as alternativas em disputa a partir das notícias. O que foi reforçado, por outro lado, foi a visão de que a política se resume a disputas de poder abrigadas nos bastidores das arenas (para usar a ilustração de Ferree *et al.* 2002).

Adicionalmente, as seleções das fontes propiciaram o confronto de posições, mas, em acordo com apontamentos teóricos referenciados, as controvérsias foram construídas de modo a exaltar a polarização entre governistas e oposição em lugar de propiciar um *give and take* argumentativo. As citações aos atores políticos, aliás, predominaram nas matérias e, além destes, apenas os agentes do próprio campo da comunicação, a exemplo de comunicadores e representantes de empresas de radiodifusão, tiveram voz. Um único cidadão

representou toda a audiência em sua manifestação nas cartas dos leitores.

Há que se ter alguma cautela, porém, ao diagnosticar a ausência de discursos da esfera civil organizada. De início, foi apresentada a premissa de que a EBC foi uma política construída a partir, entre outros aspectos, da colaboração da própria sociedade. Sendo assim, não seria de todo estranho se os discursos de políticos – especialmente os governistas – eventualmente coincidissem com os discursos característicos dos movimentos sociais pela democratização da comunicação, em um fenômeno que Dryzek e Niemeyer (2008) denominaram representação discursiva. Mas isso só poderia ser comprovado por uma análise mais ampla do que aquela pretendida por este trabalho.

55

Finalmente, se as considerações se mostram pessimistas em relação à existência de uma deliberação mediada, segundo seus princípios normativos, é preciso ressaltar os limites do estudo aqui apresentado. Sem dúvida, uma avaliação da imprensa deverá abranger alguma variedade de veículos e se estender por um período que possibilite a apreensão de uma deliberação mediada em médio ou longo prazo. Esse desafio faz parte do projeto de pesquisa em andamento.

Referências

BENNETT, L.; LAWRENCE, R. G.; LIVINGSTON, S. *Evitar a palavra tortura. Os media norte-americanos e o enquadramento político de Abu Ghraib*. **Media & Jornalismo**, (7) 2005, pp. 7-37.

BIONDI, A.; CHARÃO, C. *Terra de gigantes*. **Revista ADUSP**, janeiro, 2008. p. 6-25.

BRASIL. Decreto nº 6.246, de 24 de Outubro de 2007. Cria a Empresa Brasil de Comunicação-EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, Edição 206, 25 nov. 2007. Seção 1, p. 2-6.

BUCCI, E. *Sobre ética e imprensa*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de Governo*. 2006.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de Governo*. São Paulo, 2002.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. *Discursive Representation*. **American Political Science Review**, November 2008.

EM SESSÃO tumultuada, Senado aprova criação da TV pública. *Folha.com*, São Paulo, 12 mar. 2008. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u380993.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2011.

FERREE, M. M.; GAMSON, W. A.; GERHARDS, J.; RUCHT, D. *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*. New York, Cambridge University Press, 2002.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. *Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach*. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GASTIL, J. *Mediated Deliberation and Public Opinion*. IN: GASTIL, John. **Political Communication and Deliberation**. Sage Publications, 2008.

GOMES, W. *Jornalismo, fatos e interesses*. Florianópolis, Insular, 2009.

GOMES, W. *Transformações da Política na era da comunicação de massa*. São Paulo, Paulus, 2004.

GOMES, W. *Mapeando a audioesfera política brasileira: os soundbites políticos no Jornal Nacional*. In: **Anais do XVII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), São Paulo, 2008.

HAAS, T.; STEINER, L. *Public journalism as a journalism of publics: Implications of the Habermas-Fraser debate for public journalism*. **Journalism**, vol. 2(2), 2001. p. 123-147.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1992.

I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. *Diagnóstico do Campo Público de Televisão*. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. 202 p. (Caderno de debates).

INÁCIO, M. *Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados*. Câmara dos Deputados. In: MELO, C.; SAÉZ, M. **A Democracia Brasileira**. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007.

JAMBEIRO, O. *A TV no Brasil do século XX*. Edufba, Salvador, 2002.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

MAIA, R. C. M. *A deliberação nos media: apontamentos conceituais*. **Comunicação & Sociedade**, v. 30, p. 81-120, 2008.

MARQUES, F. P. J. A., MIOLA, Edna. *Deliberação Mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público*. **Estudos em Comunicação**, v. 7, 2010. p. 1-28.

PAGE, B. I.; TANNENBAUM, J. *Populistic Deliberation and Talk Radio*. **Journal of Communication**, 46(2), Spring, 1996.

PETERS, B. *On Public Deliberation and Public Culture (1997)*. In: WESSLER, H.; LEIBFRIED, S.; HURRELMANN, A.; MARTENS, K.; MAYER, P. (Eds.) *Public*

deliberation and public culture: The writings of Bernhard Peters – 1993-2005.
Palgrave Macmillan, 2008.

SCHUDSON, M. *The power of news*. Cambridge: University Press Harvard, 1995.

SCHUDSON, M. *The sociology of news*. New York, W.W. Norton, 2003.

TRAQUINA, N. *Teorias do Jornalismo. Por que as notícias são como são*. vol. 1.
Florianópolis, Insular, 2005.

TUCHMANN, G. *As notícias como uma realidade construída*. In: ESTEVES, J. P. (org.).
Comunicação e Sociedade. Os efeitos sociais dos meios de comunicação de massa.
Lisboa, Livros Horizonte, 2002. p. 91-104.

VALENTE, J. *TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de
regulação setorial da televisão brasileira*. Universidade de Brasília, Programa de Pós-
Graduação em Comunicação. Dissertação (mestrado). 2009. 210 f.