



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO SOCIAL

SISTEMA DELIBERATIVO  
E TENSÕES ENTRE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS:  
A CRIAÇÃO DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO  
EM DEBATE NO CONGRESSO E NA IMPRENSA

EDNA MIOLA

BELO HORIZONTE  
2012

EDNA MIOLA

SISTEMA DELIBERATIVO  
E TENSÕES ENTRE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS:  
A CRIAÇÃO DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO  
EM DEBATE NO CONGRESSO E NA IMPRENSA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Área de Concentração: Comunicação e Sociabilidade Contemporânea

Linha de pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rousiley C. M. Maia

BELO HORIZONTE

2012

301.16 Miola, Edna  
M669s Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados  
2012 [manuscrito] : a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no  
Congresso e na imprensa / Edna Miola. – 2012.

294 f.

Orientador: Rousiley Celi Moreira Maia.

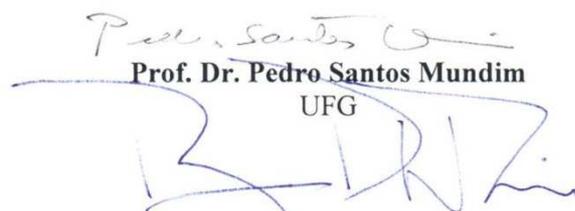
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de  
Filosofia e Ciências.

1. Empresa Brasil de Comunicação. 2. Comunicação - Teses. 3. Jornalismo  
- Teses. 4. Radiodifusão– Teses 5. Comunicação – Aspectos políticos - Teses. 6.  
Fórum (Debates) I. Maia, Rousiley Celi Moreira. II. Universidade Federal de  
Minas Gerais. Faculdade de Filosofia. III. Título.

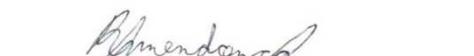
SISTEMA DELIBERATIVO E TENSÕES ENTRE INTERESSES  
PÚBLICOS E PRIVADOS: A criação da Empresa Brasil de Comunicação em  
debate no Congresso e na Imprensa.

**Edna Miola**

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos  
professores:

  
**Prof. Dr. Pedro Santos Mundim**  
UFG

  
**Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis**  
DCP-FAFICH/UFMG

  
**Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça**  
DCP-FAFICH/UFMG

  
**Prof. Dr. Márcio Simeone Henriques**  
DCS-FAFICH/UFMG

  
**Prof.ª Dra. Rousiley Celi Moreira Maia**  
Orientadora  
DCS-FAFICH/UFMG

Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2012

I made a big decision a little while ago.  
I don't remember what it was, which prob'ly goes to show  
That many times a simple choice can prove to be essential  
Even though it often might appear inconsequential.

I must have been distracted when I left my home because  
Left or right I'm sure I went. (I wonder which it was!)  
Anyway, I never veered: I walked in that direction  
Utterly absorbed it seems, in quiet introspection.

For no reason I can think of, I've wandered far astray.  
And that is how I got to where I find myself today.

(Bill Watterson, *The Indispensable Calvin and Hobbes*, 1992)

Para Bernadete e Romeu.  
Para Jamil.

## Agradecimentos

Agradeço primeiramente a minha orientadora, Rousiley Maia, por confiar em mim e por ser um grande exemplo de pesquisadora, proporcionando a todos com quem trabalha oportunidades e reconhecimento. Ao Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (EME), especialmente, a Diógenes, Rennan, Vanessa Veiga, Victor, Carol Vimieiro, Marcela, Thaianne, Vanrochris, Juliana, Bárbara, Pedro, Danila, Regiane, Felipe, Mônica, Raissa, Bráulio, Diego.

À CAPES e ao CNPq, pelas bolsas de pesquisa. À UFMG e à FAFICH por cultivarem a excelência e oferecerem a sua comunidade uma ampla gama de experiências. Ao PPGCom, seus professores e funcionários, por oferecer apoio aos seus alunos e incentivar de muitas maneiras o seu desenvolvimento. À professora Vera França, que foi muito importante para a reformulação do projeto de tese.

Ao professor João Carlos Correia, meu supervisor no doutorado sanduíche, e à Universidade da Beira Interior (Covilhã, Portugal) e ao LabCom. Ao professor José Carvalheiro, à doutora Mércia Pires e aos ubianos Ricardo, João Sousa, João Nuno, Marco, Catarina, Eduardo, Rosália e Gizeli. À Filipa.

Ao professor Wilson Gomes (UFBa/PósCom) e ao Grupo de Pesquisa em Internet e Democracia. A Rafael, Graça, Camilo, Dilvan. Às professoras Maria Helena Weber (PPGCom/UFRGS) e Angela Marques (PPGCom/UFMG), que contribuíram para que eu percebesse a dimensão desta pesquisa por ocasião da banca de qualificação. Ao professor Ricardo Fabrino Mendonça (DCP/UFMG), por tantos relatos, pareceres e bate-papos pós-GTs. Aos colegas do PPGCom, especialmente, Paulinha, Henrique e Denise, com quem discuti meu projeto. A Camila Mont'Alverne (UFC/PONTE), Eudenia Barros (UFC/LEPEM), e Marcio Nunes Silva (Biblioteca da UNIFOR), pelo acesso a edições da Revista Carta Capital.

A grande amiga Ana Carolina Lima Santos, a outra Carol, por dividir as angústias e prazeres da pós-graduação e da vida fora dela. A Danila, Leandro e Bernardo, por me darem pouso e muitas caronas em BH.

A minha família espalhada pelo país. A Deise e, com ela, Beto, Kiva e meu fofo sobrinho Miguel. Muito obrigada por me acolherem e ajudarem de tantas formas. A meus tios, primos e avós, especialmente à minha vó Amábile, que não me viu “terminar o curso”, pelo carinho, pelo incentivo e pelas preces. A minha sogra, Abigail, cunhadas, Ana, Dione e Léia, e sobrinhos.

A Bernadete e Romeu, meus pais, que, muito mais por gestos do que por palavras, sempre demonstraram a confiança que depositam em mim. Tenho profundo orgulho e gratidão por tê-los como exemplo.

Ao Jamil. Por tudo, o tempo todo, para sempre.

## Resumo

A tese investiga o processo de debate público em torno da criação do primeiro sistema nacional de radiodifusão pública, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Entende-se que a formação da opinião pública e a produção discursiva de decisões políticas acontecem em um Sistema Deliberativo, composto de contextos que condicionam o debate de temas de interesse geral. Foram analisadas as dinâmicas argumentativas em dois *momentos deliberativos*: (1) Nos *mass media*, principal arena de visibilidade e representação da opinião pública nas democracias contemporâneas, e (2) no Parlamento, esfera de produção da decisão calcada na dimensão discursiva da representação política. Refletiu-se sobre os contextos, os atores e os argumentos presentes em 236 pronunciamentos de parlamentares no Plenário da Câmara dos Deputados e 235 matérias publicadas nas revistas *Carta Capital* e *Veja* e nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, ao longo dos anos de 2006, 2007 e 2008. Os resultados demonstraram que, enquanto o Plenário da Câmara se dedica a debater aqueles projetos que estão na pauta de votação, os *media* têm mais abertura para realizar debates de médio e longo prazo. Sobre a participação dos atores, verificou-se que, nos debates parlamentares, houve um protagonismo dos partidos em disputa no cenário político nacional; já na imprensa, foram privilegiados aqueles atores autorizados institucionalmente a falar em nome da EBC. Ficou comprovada a capacidade argumentativa de ambas as esferas, mas apenas a imprensa retratou as controvérsias e alterou seus posicionamentos iniciais. Em ambas as arenas, debateu-se (1) o processo de produção da decisão; (2) a regulamentação da comunicação; (3) o caráter e os valores da radiodifusão pública; (4) os padrões de qualidade da atividade; e (5) os aspectos técnico-administrativos relacionados à empresa. As consequências deliberativas do processo de criação da EBC foram (1) o aperfeiçoamento de algumas decisões; e (2) o amadurecimento do debate de alguns temas (ganhos epistêmicos). Outro conjunto de consequências não-deliberativas envolveu (3) as decisões resultado de acordos e barganhas; (4) as decisões tomadas unilateralmente por um grupo majoritário; e finalmente, (5) a estagnação da questão, em razão de uma tematização incompleta, que não evidencia as controvérsias.

## Abstract

This thesis investigates the public debate about the creation of the first Brazilian public broadcasting system - the Brazil Communications Company (EBC, in Portuguese). My premise is that the formation of public opinion and the discursive policy-making process take place in a range of contexts that pertain to a Deliberative System. I analyze the argumentative dynamics in two deliberative moments: (1) the mass media (the main arena of visibility and representation of public opinion in contemporary democracies); and (2) the Parliament (a discursive sphere of political representation and decision-making). I consider the contexts, actors and arguments present in 236 parliamentary speeches on the Brazilian House of Representatives Floor, and 235 stories published in print media (*Carta Capital*, *Veja*, *Folha de S. Paulo*, and *O Globo*), from 2006 to 2008. The results showed that while the Floor is more likely to discuss themes strictly tied to the voting agenda, the media are more prone to cover and promote middle- and long-term debates. The participation in parliamentary debates was egalitarian; nonetheless there were explicit conflicts between party leaderships. In this regard the press had privileged those actors institutionally authorized to speak on behalf of the EBC. The work found evidences of the argumentative capacity of both spheres, but, in the cases here analyzed, only the press portrayed the controversy and changed their initial positions. There was public deliberation about (1) the policy-making process itself, (2) the regulation of mass communication, (3) the character and values of public service broadcasting, (4) the quality standards of broadcasting stations, and (5) technical and administrative issues. The outcomes of discursive process about the creation of EBC included: (1) the improvement of some decisions, and (2) the development of the debate about some topics. Some parts of this process have had non-deliberative characteristics: one identified (3) decisions that resulted of agreements and bargaining, (4) decisions taken unilaterally by a majority group, and finally, (5) the stagnation of the issue, by its incomplete thematization.

## Lista de Tabelas e Figuras

Tabela 1: Momentos deliberativos. ....	59
Tabela 2: Distribuição dos assentos na Câmara dos Deputados de acordo com os cargos de liderança. ....	74
Tabela 3: Representação dos partidos na Câmara dos Deputados. ....	85
Tabela 4: Distribuição dos cargos da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados entre os Partidos. ....	86
Tabela 5: Distribuição dos interesses quanto à criação da Empresa Brasil de Comunicação. ....	160
Tabela 6: Classificação dos atores. ....	171
Tabela 7: Eixos interpretativos, Temáticas e Argumentos. ....	180
Tabela 8: Pronunciamentos e matérias jornalísticas a abordarem o tema da radiodifusão pública ou da EBC entre 2006 e 2008. ....	183
Tabela 9: Distribuição dos discursos na Câmara dos Deputados por tipo de conteúdo. ....	185
Tabela 10: Momentos deliberativos. ....	193
Tabela 11: Distribuição individual dos argumentos na Câmara dos Deputados. ....	204
Tabela 12: Distribuição da visibilidade argumentativa entre atores na Imprensa. ....	205
Tabela 13: Eixos interpretativos e Temáticas. ....	219
Figura 1: Modelo do ciclo macro-deliberativo. ....	45
Figura 2: Tempo médio de tramitação dos projetos no Congresso, em dias. ....	78
Figura 3: Volume de argumentos nas fases do processo deliberativo. ....	195
Figura 4: Volume de argumentos na Câmara dos Deputados, por fases da sessão plenária. ....	196
Figura 5: Volume de argumentos nos momentos deliberativos da Imprensa. ....	197
Figura 6: Distribuição dos argumentos por gênero jornalístico. ....	198
Figura 7: Distribuição dos argumentos por tipo de matéria. ....	199
Figura 8: Distribuição dos argumentos de acordo com a autoria da matéria. ....	199
Figura 9: Volume de argumentos de acordo com os Partidos políticos. ....	202
Figura 10: Volume de pronunciamentos e argumentos de acordo com os cargos ocupados. ....	203
Figura 11: Participação dos parlamentares ao longo dos momentos deliberativos. ....	203
Figura 12: Visibilidade argumentativa das esferas política e civil na Imprensa. ....	207
Figura 13: Visibilidade argumentativa das esferas civil e política na Imprensa, por veículo. ....	207
Figura 14: Visibilidade argumentativa dos atores na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	208

Figura 15: Visibilidade argumentativa da esfera política na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	208
Figura 16: Visibilidade argumentativa das esferas civil e política na Imprensa. ..	209
Figura 17: Posicionamento na Câmara dos Deputados nos momentos deliberativos. ....	210
Figura 18: Posicionamentos na Imprensa.....	211
Figura 19: Posicionamento dos veículos nos momentos deliberativos.....	212
Figura 20: Nível de justificação dos argumentos. ....	213
Figura 21: Presença de contra-argumentos.....	214
Figura 22: Nível de Justificação nos momentos deliberativos. ....	215
Figura 23: Presença de contra-argumentos nos momentos deliberativos. ....	215
Figura 24: Níveis de generalização da política.....	217
Figura 25: Níveis de generalização da política nos momentos deliberativos.....	217
Figura 26: Eixo interpretativo Processo de produção da decisão na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	222
Figura 27: Eixo interpretativo Regulamentação da Comunicação na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	225
Figura 28: Eixo interpretativo Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	230
Figura 29: Eixo interpretativo Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	235
Figura 30: Eixo interpretativo Aspectos técnico-administrativos na Imprensa, nos momentos deliberativos. ....	239
Figura 31: Eixos interpretativos.....	240

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	14
1 SISTEMA DELIBERATIVO: Dos Princípios Normativos da Deliberação à Realização do Debate Público.....	20
1.1 Fundamentos e princípios da Teoria Deliberativa.....	21
1.1.1 Procedimentalismo e legitimidade.....	22
1.1.2 A publicidade como princípio.....	26
1.1.3 O uso da razão pública.....	30
1.1.4 Igualdade de oportunidades de participação.....	34
1.2 Desdobramentos da teoria: a ideia de sistema deliberativo.....	38
1.2.1 O modelo de circulação de poder em duas vias e suas consequências.....	39
1.3 Aspectos importantes para a caracterização dos processos deliberativos.....	53
1.3.1 Fases do processo deliberativo.....	54
1.3.2 Lugar da deliberação.....	56
1.3.3 Momentos deliberativos.....	58
1.3.4 Atores.....	60
1.3.5 Discursos deliberativos.....	63
2 DEBATES PARLAMENTARES: A Deliberação no Centro do Sistema Político ..	66
2.1 O sistema político brasileiro.....	68
2.1.1 O processo legislativo: diferentes medidas, modos de tramitação.....	70
2.1.2 Atores e jogo de forças.....	72
2.1.3 Formação dos projetos de lei: em destaque, as Medidas Provisórias.....	76
2.1.4 A dinâmica do Plenário: debates e decisões.....	80
2.1.5 O impacto da crescente visibilidade na atividade parlamentar.....	82
2.2 Forças e interesses representados na Câmara dos Deputados (2006 - 2008)..	83
2.3 Debates parlamentares: a perspectiva deliberacionista.....	88
2.3.1 Deliberação, comportamento parlamentar e a questão dos interesses.....	90
2.3.2 O Parlamento e o desenho institucional deliberativo.....	95
2.4 Condicionantes da deliberação parlamentar.....	97
3 DELIBERAÇÃO MEDIADA: O Papel da Imprensa na Deliberação Pública.....	101
3.1 O campo da Comunicação e o sistema da política mediática.....	102
3.2 Constituição histórica do Jornalismo como campo: valores e práticas.....	108
3.2.1 Problematizando a atividade jornalística.....	117
3.3 Deliberação Mediada.....	126
3.3.1 Indicadores da deliberação mediada.....	130
3.4 Condicionantes da deliberação mediada pelo Jornalismo.....	134
4 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO: Interesses Públicos e Privados em torno de um Modelo de Radiodifusão.....	136

4.1 Desenvolvimento histórico das políticas de Comunicação no Brasil.....	137
4.2 A construção de um sistema público de radiodifusão .....	146
4.2.1 A ACERP .....	146
4.2.2 A Radiobrás .....	147
4.2.3 O processo de elaboração da EBC.....	149
4.2.4 A Medida Provisória .....	151
4.3 A EBC e o sistema da política mediática .....	154
4.3.1 Agentes e instituições do campo Político.....	156
4.3.2 Agentes e instituições do campo da Comunicação.....	157
4.3.3 Agentes e instituições do campo dos negócios privados.....	159
5 PROBLEMATIZAÇÃO E DISCUSSÃO METODOLÓGICA.....	162
5.1 Problematização .....	162
5.1.1 Hipóteses .....	166
5.2 Estratégias metodológicas .....	168
5.2.1 Operadores analíticos .....	169
5.2.2 Variáveis empíricas do debate público.....	173
5.2.3 Recorte empírico e coleta.....	182
6 O DEBATE PÚBLICO SOBRE A EBC: Análise Empírica .....	192
6.1 Momentos deliberativos.....	192
6.2 Atores.....	200
6.2.1 Atores em debate no Parlamento .....	200
6.2.2 Visibilidade argumentativa nos <i>media</i> .....	204
6.3 Dinâmicas argumentativas .....	209
6.3.1 Aspectos formais.....	209
6.3.2 Aspectos substantivos.....	215
7 A EBC NO SISTEMA DELIBERATIVO: Discutindo os Resultados.....	241
7.1 Momentos deliberativos.....	241
7.2 Atores.....	245
7.3 Dinâmicas argumentativas .....	251
7.3.1 Processos deliberativos de tomada de decisão.....	255
7.3.2 Ganhos epistêmicos.....	256
7.3.3 Processos não-deliberativos de tomada de decisão: acordos e barganhas .....	259
7.3.4 Processos não-deliberativos de tomada de decisão: o poder das maiorias .....	260
7.3.5 Tematização incompleta das controvérsias .....	262
CONCLUSÃO .....	264
Referências .....	270
Apêndice 1: Cronologia da Empresa Brasil de Comunicação .....	284
Apêndice 2: Fichas de coleta.....	288
Apêndice 3: Tabelas complementares.....	291

## INTRODUÇÃO

*What democracy requires is public debate, not information. Of course it needs information, too, but the kind of information it needs can be generated only by vigorous popular debate. We do not know what we need to know until we ask the right questions, and we can identify the right questions only by subjecting our own ideas about the world to the test of public controversy.*  
Christopher Lasch, 1990

A pesquisa em Comunicação há décadas vem se dedicando a discutir a radiodifusão pública no Brasil. A literatura que aborda historicamente essa questão diagnostica que as emissoras públicas constituem um projeto nunca plenamente concretizado no país, uma vez que, em sucessivas ocasiões de tomada de decisão, os interesses privados se sobrepuseram ao bem comum.

As contribuições dos estudos das políticas de comunicação são importantes para entender a constituição histórica de um panorama regulatório e da configuração de um mercado da comunicação que não se assemelham de forma alguma a clássicas experiências européias, embora compartilhem certas referências com os vizinhos da América Latina. De acordo com os pesquisadores da área, sempre houve no país um anacronismo entre a introdução de novas tecnologias da comunicação e sua respectiva regulação. Adicionalmente, a tentativa de se conciliar um Estado autoritário com uma economia capitalista resultou em privilégios aos interesses privados de agentes dos campos Econômico e Político.

Nesse cenário, que perpassa todo o campo da Comunicação, a radiodifusão não-comercial é ainda mais penalizada. Embora prevista desde a Constituição de 1988, a televisão pública nunca foi de fato implantada. O que existia até recentemente eram apenas emissoras não-comerciais educativas, comunitárias ou estatais – embora várias TVs educativas estaduais tenham gradativamente passado a se apresentar como TVs públicas. Invariavelmente, os diagnósticos produzidos pelos pesquisadores a respeito de tal modalidade de radiodifusão constata ora o descaso, ora a instrumentalização das emissoras por parte dos governos. Adicionalmente, várias pesquisas de tom mais propositivo esbarram na impossibilidade de reproduzir no Brasil os modelos de financiamento, as políticas administrativas e, mesmo, o tipo de relação que emissoras como a BBC (Reino Unido), a NHK (Japão) ou o sistema PBS (EUA) construíram junto a seu público.

Mas um fato político singular veio a introduzir novos desafios teóricos aos pesquisadores das políticas de comunicação. Nos últimos cinco anos, a regulamentação da radiodifusão pública recebeu a atenção de atores estatais e, pela primeira vez, os debates - há muito articulados por movimentos sociais e agentes do campo público da Comunicação<sup>1</sup> - foram incorporados em um projeto de criação de uma empresa pública para atuar no setor.

Entre 2006 e 2007, o Ministério da Cultura promoveu um encontro desses atores onde a janela para a discussão das políticas de radiodifusão foi aberta: o I Fórum Nacional de TVs Públicas. O Fórum criou um ambiente favorável à tematização dos desafios colocados para o campo público brasileiro e das proposições para sua resolução. Ao final dos encontros, os participantes lançaram um documento no qual reivindicavam a criação de um sistema público de radiodifusão de acordo com valores democráticos, com parâmetros definidos para o conteúdo, adaptado às transformações tecnológicas trazidas pela digitalização

---

<sup>1</sup> Por campo público da comunicação, entende-se a articulação de emissoras não-comerciais (públicas, estatais, universitárias, comunitárias, educativas etc.), assim como das entidades representantes de seus interesses.

das transmissões e, mais importante, com autonomia administrativa e financeira em relação aos governos (I Fórum... 2007b).

Nos meses seguintes, a intenção de se implementar uma política na área da radiodifusão pública foi posta em ação dentro do Governo Federal. Com o passar dos meses, configurou-se uma proposta de criar uma nova empresa de comunicação ligada ao Estado. A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) não tinha o desenho institucional que imaginaram os participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas e, adicionalmente, assumia o encargo de compatibilizar emissoras com diretrizes e histórias bastante diversas. Isso porque, enquanto a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) administrava, no Rio de Janeiro, emissoras rádio e televisão de cunho educativo, a Radiobrás, localizada em Brasília, foi criada com a finalidade de dar publicidade às ações do Estado, tendo como atividade mais reconhecida a produção do programa “A Voz do Brasil”.

Investigar as características da Empresa Brasil de Comunicação e a atuação de sua principal emissora, a TV Brasil, possibilitaria verificar se as pretensões dos participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas foram alcançadas e se teria sido, de fato, criada uma TV pública nacional. Não obstante o interesse que um projeto dessa natureza desperta, há uma dimensão teórica ainda pouco explorada na investigação da radiodifusão pública brasileira – trata-se de aplicar uma abordagem da produção de políticas de comunicação ancorada na Teórica Democrática contemporânea.

O que se espera, com isso, é uma contribuição que leve em conta, além das pesquisas a versarem sobre a Economia Política da Comunicação, também as reflexões produzidas ao longo das últimas décadas a respeito da constituição da Comunicação Social e do Jornalismo como campos sociais de importância crucial para as sociedades democráticas.

A chave para conciliar tradições de pesquisa que parecem seguir por caminhos paralelos é a problematização das políticas de radiodifusão como objeto de discursos que, por um lado, articulam-se para produzir juízos compartilhados sobre o que é uma televisão pública, como deve ser uma programação televisiva

de boa qualidade e se essas emissoras são ainda necessárias diante da multiplicidade da oferta de conteúdos com a qual se convive atualmente; e, por outro lado, discursos que têm como consequência a produção de decisões políticas nesse sentido.

A situação acima descrita não se aplica unicamente ao caso da criação da EBC e da TV Brasil. Na realidade, há um repertório já consistente de investigações a se preocuparem com a circulação de discursos na esfera pública que tem como consequência, entre outras, a influência nos processos de tomada de decisão no âmbito do Estado. O que sustenta tais pesquisas é a teoria da Democracia Deliberativa, a qual defende que as dinâmicas de construção das questões de interesse público, de geração de influência política e produção das decisões revestem-se de legitimidade ao seguir um conjunto de procedimentos fundados na Ética do Discurso.

A deliberação pública se aplica às mais variadas situações de debate de questões de concernência geral – das conversações cotidianas às deliberações das cortes superiores. É claro que cada situação congrega diferentes atores e tem características institucionais e discursivas particulares, mas os princípios e valores que tornam esses debates *deliberativos* se mantêm.

Sendo assim, a pesquisa que ora se apresenta analisou os processos de tematização pública e produção da decisão relativos à criação da Empresa Brasil de Comunicação a partir dos debates em duas esferas de fundamental importância para o sistema deliberativo: o Parlamento e o sistema dos *media*. Para tanto, a investigação recaiu sobre (1) os debates parlamentares a terem lugar no Plenário da Câmara dos Deputados e (2) a cobertura mediática na imprensa escrita de referência no Brasil, com o recorte nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* e nas revistas *Veja* e *Carta Capital*.

Três foram os aspectos analisados sobre esse processo de debate: (1) a configuração de cada uma das situações como *momentos deliberativos*, dotados de características institucionais a condicionarem os discursos e a participação; (2) os *atores* participantes do debate, com atenção para a identificação dos interesses

ligados às suas demandas; (3) as *dinâmicas argumentativas* propriamente ditas, tendo em vista as dimensões procedimental e substantiva da deliberação. Os objetivos de tal investigação abrangeram:

- Investigar como se deram os processos de tematização e produção da decisão sobre a criação da EBC, envolvendo atores políticos e civis nas esferas parlamentar e mediática;
- Refletir sobre o conflito estabelecido entre interesses públicos e privados em jogo na implementação de políticas de radiodifusão pública;
- Discutir os pressupostos da ideia de sistema deliberativo, elaborando e testando estratégias metodológicas para a compreensão de diferentes situações de debate público de modo a contribuir para o desenvolvimento teórico dos campos da Comunicação e da Política.

Esta tese se estrutura em sete capítulos. O Capítulo 1, intitulado “Sistema Deliberativo: Dos princípios normativos da deliberação à realização do debate público”, procura discutir normativamente a dimensão discursiva dos processos de tematização pública e a consequente produção de políticas sobre questões de interesse geral tendo como referência a ideia de Democracia Deliberativa. Em primeiro lugar, há uma apresentação dos valores que orientam a maioria da literatura deliberacionista, tais como a publicidade, o uso da razão e a participação. Uma vez delimitados os princípios fundamentais da deliberação pública, é discutida a “atualização” da teoria a partir do conceito de sistema deliberativo e suas contribuições empíricas. Por fim, defende-se quais seriam os aspectos a caracterizar esses processos deliberativos ampliados no tempo e no espaço.

Entendendo que os momentos deliberativos são marcados por condições institucionais e circunstanciais, os dois capítulos seguintes discutem os princípios e as práticas que orientam a ação de (1) representantes políticos no Parlamento brasileiro e (2) profissionais do campo do Jornalismo e de que modo essas características condicionam a deliberação pública nessas esferas. O Capítulo 2,

“Debates Parlamentares: A deliberação no centro do sistema político”, aborda o papel do Congresso no sistema político brasileiro, com ênfase para os processos legislativos e dinâmicas entre os atores no Plenário da Câmara dos Deputados.

O terceiro capítulo, “Deliberação Mediada: O Papel da Imprensa na Deliberação Pública”, pretende aprofundar as reflexões sobre as funções desempenhadas pelos *media*, especialmente do campo do Jornalismo, como arena, ator e mediador do debate público, tendo em vista as relações estabelecidas entre o campo da Comunicação e os campos da Política e da Economia.

O Capítulo 4, “Empresa Brasil de Comunicação: interesses públicos e privados em torno de um modelo de radiodifusão”, retoma a história da regulação da radiodifusão brasileira no intuito de identificar os antecedentes e discutir o processo de criação da EBC, assim como as principais controvérsias que envolveram seu projeto. Ao final, são analisados os atores e os interesses em jogo com a introdução dessa instituição no sistema mediático.

O capítulo seguinte problematiza e formula as hipóteses que foram investigadas empiricamente pela tese, descrevendo os procedimentos metodológicos aplicados no Capítulo 6, “O debate público sobre a EBC”, para investigar de que modo e em que condições articularam-se atores e discursos sobre a criação da EBC na esfera parlamentar e mediática ao longo das fases do processo deliberativo.

Finalmente, o Capítulo 7, discute os resultados da análise empírica refletindo sobre as consequências do processo deliberativo para a tematização e produção de decisão sobre a radiodifusão pública nacional e sobre as políticas de comunicação no Brasil.

# 1 SISTEMA DELIBERATIVO: DOS PRINCÍPIOS NORMATIVOS DA DELIBERAÇÃO À REALIZAÇÃO DO DEBATE PÚBLICO

A tematização pública dos problemas que afetam a vida dos indivíduos de modo a torná-los objeto de regulação, assim como a dimensão discursiva da produção de políticas públicas, é parte do processo de legitimação do qual depende o bom funcionamento das democracias contemporâneas. Esse processo pode se dar discursivamente, mas também guarda espaço para práticas como a representação de interesses, as barganhas ou a simples prevalência da vontade da maioria. Afinal, atores da esfera política e da esfera civil perseguem seus interesses – sejam eles públicos ou privados – lançando mão de todos esses mecanismos de disputa de poder, mas essas estratégias somente podem ser consideradas legítimas se respeitarem o Estado de Direito e forem publicamente defensáveis.

O presente capítulo procura discutir normativamente a dimensão discursiva dos processos de tematização pública e consequente produção de políticas sobre questões de interesse geral tendo como referência a ideia de Democracia Deliberativa. Em primeiro lugar, há uma apresentação dos valores que orientam a maioria da literatura deliberacionista, tais como a publicidade, o uso da razão e a participação. Uma vez delimitados os princípios fundamentais da deliberação pública, é discutida a “atualização” da teoria a partir do conceito de sistema deliberativo e suas contribuições empíricas. Por fim, delimita-se quais seriam os aspectos a caracterizar esses processos deliberativos ampliados no tempo e no espaço.

## 1.1 Fundamentos e princípios da Teoria Deliberativa

As democracias contemporâneas têm visto o surgimento de novas modalidades de engajamento e mobilização e, conseqüentemente, crescentes demandas por abertura do sistema político aos discursos emergentes na sociedade civil – amplificados em grande medida pelo amplo acesso e distribuição de conteúdo através do sistema mediático.

Em paralelo, cientistas políticos e filósofos vêm discutindo essas transformações, fundamentalmente tendo em vista o aperfeiçoamento das teorias democráticas naqueles que seriam seus pontos fracos: ora um déficit de legitimidade que tem origem na refração à participação; ora a incapacidade de lidar com as características de uma sociedade de massa onde a representação política é fundamental para a eficiência do sistema político; sem deixar de lado as conquistas no âmbito dos direitos e liberdades individuais.

Da tentativa de sanar esses problemas um conjunto de filósofos e investigadores da Teoria Política passou a discutir aquele que viria a ser um modelo discursivo de democracia, que congregaria valores defendidos por diferentes ênfases democráticas. São destacadas as contribuições do filósofo norte-americano John Rawls, e sua pretensão de reformar o modelo de democracia liberal; e do alemão Jürgen Habermas (1995), que, em seu modelo de democracia deliberativa que tentou conciliar aspectos das tradições liberal e republicana, propunha um rearranjo dos princípios e procedimentos democráticos de modo a assegurar uma influência mais acentuada da esfera civil na condução dos negócios públicos.

Como explica James Bohman (1998:400), a defesa da democracia deliberativa partiu das concepções de cidadania participativa e da ideia de bem comum que marcam especialmente a esfera da sociedade civil e se expandiu para a admissão das tradicionais instituições democráticas como *locus* da razão pública. Desde os anos 1990, quando as discussões teóricas sobre o tema se adensaram, diferentes correntes de pensamento tornaram mais complexo o deliberacionismo: “[a] Democracia deliberativa, definida em sentido lato, consiste de uma família de

concepções segundo as quais a deliberação pública de cidadãos livres e iguais é a fonte de legitimidade política dos processos de decisão e autogoverno”<sup>2</sup> (Bohman 1998:401). Alguns pontos fundamentais, porém, são sustentados pela maioria dos autores:

*A deliberação pública é um processo de formação da opinião e da produção da decisão política legítima que se dá através da troca discursiva racionalmente orientada entre cidadãos em igualdade de condições de participação.*

Essa definição reúne os elementos mínimos a caracterizarem um projeto de democracia deliberativa. Como dito anteriormente, essa definição deixa de lado as disputas teóricas que põem em questão os requisitos do modelo deliberativo. É preciso, no entanto, estipular o recorte assumido pela pesquisa explicando as discussões mais candentes nesse campo de estudo.

### **1.1.1 Procedimentalismo e legitimidade**

Em primeiro lugar, identifica-se uma contenda a respeito da natureza procedimental do modelo democrático deliberativo. Um dos pontos mais relevantes vem a ser a elaboração de um tipo de processo político discursivo altamente regulado – a ponto de evitar ou constranger práticas que prejudiquem a integridade do debate. A expectativa é que, a partir desse projeto normativo, despontem os valores caros à deliberação:

Tanto definindo um padrão de legitimidade como também estabelecendo um modelo para as instituições, um procedimento ideal é importante ao tornar os elementos do consenso explícitos: o uso da razão em um processo que envolve regras quanto à liberdade, igualdade e publicidade produziria (sob condições ideais tais como informações completas, ausência de constrangimentos e assim por diante) um resultado que seria, a princípio, aceitável para qualquer um (Bohman 1998:402)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> No original: “Deliberative democracy, broadly defined, is thus any one of a family of views according to which the public deliberation of free and equal citizens is the core of legitimate political decision making and selfgovernment”.

<sup>3</sup> No original: “As both a standard of legitimacy and a model for institutions, an ideal procedure is useful in making the normative features of consensus explicit: reasoning in a procedure that

Tem significativa importância como o procedimentalismo do modelo deliberativo assegura a legitimidade das decisões oriundas da troca pública de razões. Como explica Habermas (1997), não se trata da legitimação conferida pela estabilidade da autoridade política, ou daquela atribuída pelo voto como expressão única da soberania popular. Por outro lado, o processo discursivo de onde advêm a opinião pública e a vontade geral torna legítimas as leis e políticas decorrentes - além das próprias disposições coletivas (Gomes 2008b:71). Habermas declara ainda que “A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma *qualidade* racional de seus resultados” (Habermas 1997:27-28).

Importante para essa elaboração é a ética do discurso, formulação de Habermas e Karl Otto Apel (a partir das contribuições de Kant) que normatiza as interações discursivas. Gomes (1994) explica que a ética da mediação argumentativa “traduz-se pragmaticamente na exigência de sentido das ações e das enunciações” que demanda dos interlocutores um acordo prévio (e, por isso, normativo)<sup>4</sup> “sobre o sentido dos enunciados, seus limites e condições de validade”. Esse acordo inclui a exigência da verdade, ou o compromisso de se buscá-la através do debate, na verificação dos argumentos que ocorre mutuamente entre os participantes. Nas palavras de Gomes,

A ética traduz-se pragmaticamente numa exigência de veracidade ou sinceridade: a ética exige que quem argumenta esteja convencido do que afirma e compromete-o implicitamente a sustentar somente aquilo de que está realmente convencido. Esta

---

embodies norms of freedom, equality and publicity would produce (under further ideal conditions of full information, absence of time constraints and so on) an outcome that everyone in principle could accept”.

<sup>4</sup> Por acordo prévio entende-se que os participantes de uma ação comunicativa supõem que o engajamento de seus parceiros será genuíno. Como bem afirmou Habermas quanto às condições ideais do discurso, “estes pressupostos são constitutivos do jogo da argumentação: no momento em que descobrimos que alguém está enganando, manipulando ou excluindo pessoas ou contribuições relevantes, percebemos que o jogo acabou” (Habermas 2005:385). No original: “these presuppositions are constitutive of the game of argumentation: the very moment we discover that somebody cheats and manipulates or excludes relevant persons or contributions, we realize that the game is over”.

norma se traduz numa exigência de sinceridade (interdição da mentira) (Petrucciani 1988:74 s., Apel 1976:112 ss.). Enfim, a ética da dimensão pública comporta a exigência de correção normativa: exige de quem argumenta que se submeta às regras normativas da interação, já impostas e implicitamente aceitas por todos, enquanto fundam a possibilidade mesma da interação” (Gomes 1994:9).

Para Cohen e Arato (1992:347), a ética do discurso consiste de duas dimensões: a primeira trata das condições que possibilitam alcançar um acordo racional; e a segunda especifica formalmente os conteúdos de tal pacto<sup>5</sup>. Os procedimentos legítimos que conduzem ao consenso foram definidos por Habermas como as *metanormas*. De acordo com a explicação de Cohen e Arato, isso significa que não há normas válidas por si só, *a priori*. Tanto os argumentos quanto os métodos para debatê-los devem ser objeto de justificação (1992:347). Como admitem os autores, o cumprimento integral desses requisitos normativos não é esperado de qualquer processo de debate. Mas “Habermas insiste que a ética do discurso, como toda a ética cognitivista, assume que pretensões de validade normativa têm significado cognitivo e podem ser tratadas, com algumas adaptações, como reivindicações cognitivas de verdade”<sup>6</sup> (Cohen; Arato 1992:347).  
Explicando melhor,

O reconhecimento factual de uma norma por uma comunidade meramente indica que a norma pode ser válida. Sua validade só pode ser verificada se fizermos uso de um “princípio ponte” [*bridge principle*] que estabelece uma conexão entre o processo de formação da vontade e os critérios para se julgar a aceitabilidade de uma norma específica (Cohen; Arato 1992:350)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Com essas duas dimensões, Cohen e Arato abordam os princípios discursivos que Habermas denominou como “D” e “U”. O princípio “D” afirma que “só podem aspirar por validade as normas que puderem merecer a concordância de todos os envolvidos em discursos práticos”. Já o princípio universalizante “U” pretende indicar como as normas morais podem ser fundamentadas: “uma norma só é válida quando as conseqüências presumíveis e os efeitos secundários para os interesses específicos e para as orientações valorativas de *cada um*, decorrentes do cumprimento geral dessa mesma norma podem ser aceitos sem coação por *todos* os atingidos em *conjunto*” (Habermas 2002:56, destacado no original).

<sup>6</sup> No original: “Habermas insists that discourse ethics, like all cognitivist ethics, assumes that claims to normative validity have cognitive meaning and can be handled, with certain adjustments, like cognitive truth-claims”.

<sup>7</sup> No original: “The factual recognition of a norm by a community merely indicates that the norm could be valid. Its validity can be ascertained only if we make use of a “bridge principle” that establishes a connection between the process of will formation and the criteria for judging the acceptability of a particular norm”.

Posteriormente, outros autores acionaram a ética do discurso para defender a reflexividade sobre o próprio processo deliberativo, a exemplo de Bohman (2004:136), que fala de uma deliberação ou diálogo de “segunda ordem”. Para o autor, deve-se contemplar um debate sobre o debate (ou *talk about talk*) onde sejam discutidos os contornos normativos do espaço social criado na própria interação comunicativa.

Definindo os requisitos para o estabelecimento de arenas deliberativas, há um conjunto de expectativas quanto aos resultados da deliberação. A produção de decisões políticas legítimas é uma dessas expectativas. Mas, além disso, espera-se que, com a prática da deliberação tanto nos domínios da produção de políticas quanto na esfera pública, haja o aumento em quantidade e em qualidade da informação disponível para subsidiar as decisões; que as habilidades democráticas dos cidadãos sejam aperfeiçoadas; que haja mais justiça; que as políticas sejam mais efetivas; e que aumente a *accountability* sobre os representantes (Warren 2007:283).

Ressaltando a afirmação de Habermas (1997) de que os discursos não governam, apenas geram o poder comunicativo que pode influenciar a administração (não substituí-la), Wessler (2008) recomenda que as expectativas quanto aos efeitos políticos da deliberação pública sejam atenuadas. Sem, no entanto, menosprezar o papel legitimador dos discursos, Wessler explica que a percepção dos efeitos da deliberação deve ser abrangente.

Os elementos do modelo são, assim, entrelaçados, e a aquisição ou revogação da legitimação não devem ser entendidos apenas no curto prazo ou através dos resultados de caso a caso, mas também como um processo mais geral e de longo prazo associado à legitimidade da política como um todo. A *accountability* comunicativa dos tomadores de decisão não é de forma alguma garantida pelo conteúdo deliberativo dos *media*, mas é dependente de uma interação sinérgica entre os *media*, as elites e os cidadãos (Wessler 2008:6-7)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> No original: “The elements of the model are thus intertwined, and the procurement or withdrawal of legitimation should not only be seen as a short-term, case-by-case feedback loop but also as a more generalized and long-term process connected to the legitimacy of the polity as a whole. Communicative accountability of decision makers is by no means guaranteed by deliberative media content, but it is contingent on a synergistic interplay between media, elites, and citizens”.

Mas a legitimidade do próprio processo deliberativo depende da realização de outros requisitos. Seyla Benhabib (1992:70), por exemplo, defende que os ganhos em legitimidade estão condicionados à garantia da igualdade e simetria nas relações entre os participantes, de maneira que (1) todos tenham as mesmas chances de dar início ao debate, realizar atos de fala e constestar razões publicamente; (2) todos gozem do direito de questionar quais temas serão debatidos; e, finalmente, (3) todos possam oferecer reflexões a respeito das próprias regras e procedimentos que se aplicam ao debate. Adicionalmente, a garantia do uso da razão pública na construção das justificativas é de grande importância.

Isso indica que há uma relação de dependência – embora frequentemente conflitante – entre os valores propagados pela democracia deliberativa. A publicidade e os impactos (ora considerados positivos, ora negativos) que ela produz sobre a deliberação e a racionalidade discursiva, que pode exercer uma barreira à participação de determinadas atores e formas comunicativas, são exemplos de tensões entre as perspectivas teóricas sobre a deliberação. Os próximos tópicos abordarão essas questões.

### **1.1.2 A publicidade como princípio**

Ao falar da publicidade, Kant afirma que este princípio é um teste o qual todas as políticas devem passar caso pretendam ser justas: “uma política é injusta se o ato de torná-la pública irá contrariar seus objetivos” (Gutmann; Thompson 1996:99)<sup>9</sup>.

Ao refletir sobre a obra de Habermas, Gomes aponta as diversas acepções da publicidade para aquele autor. Em um primeiro momento, quando da análise do conceito de esfera pública, Habermas estaria falando em publicidade sob dois pontos de vista, marcadamente iluministas: a esfera pública é dotada de publicidade em razão das “circunstâncias de sua realização (em público e por

---

<sup>9</sup> No original: “A policy is unjust if making it public would defeat its purpose”.

meio de públicos)” e também em virtude da natureza de seus elementos (“uso de razões públicas”) (Gomes 2008:119). Em suas reflexões mais recentes, porém, Habermas estaria enfatizando outra faceta da esfera pública: tratar-se-ia daquele

“domínio social onde os fluxos de comunicação provenientes dos contextos da vida concreta de atores sociais, individuais ou coletivos, são condensados e filtrados como questões, indagações e contribuições, firmando-se ao redor do centro do sistema político como força tendente a influenciá-lo de modo favorável à esfera civil” (Gomes 2008:119).

Como sintetiza Gomes (2008:119), a publicidade dessa esfera passa a ser considerada fonte de pressões originárias no corpo da sociedade e que vêm legitimar a decisão política.

O estado atual do conceito de publicidade, no modelo de democracia deliberativa, se desdobra em várias dimensões. A princípio, a *discursividade* e a *discutibilidade*, como qualidade daquilo que é passível de questionamento, traz a afirmação de que as demandas e os posicionamentos dos participantes devem “apresentar-se na forma de enunciados e submeter-se ao jogo argumentativo de objeções, demonstrações e contra-objeções” (Gomes 2008:119). Trata-se da dimensão socrática da publicidade que significa “em diálogo com os outros” (Chambers 2005:258). Em seguida, a publicidade como *visibilidade* dá conta do acesso amplo à situação de debate, ou seja, é preciso que a deliberação seja exposta ao público e, eventualmente, constrangida por essa condição. Por fim, a publicidade estende-se também para a qualidade das razões empregadas no debate. Nas palavras de Gomes,

As dimensões fundamentais da noção são asseguradas: estão lá (a) a discursividade e a discutibilidade, (b) a publicidade como visibilidade, (c) a publicidade como qualidade das razões. Apenas (d) a privacidade agora parece ser lida em chave de (e) sociedade ou esfera civil, convertendo-se a ênfase liberal na igualdade de direitos e liberdades do indivíduo diante do Estado na ênfase deliberacionista no governo exercido pela opinião pública (Gomes 2008:119).

Para os deliberacionistas, a justificação pública pode assegurar o consentimento tácito ou explícito dos cidadãos. Essas justificações contribuem para um sentimento de legitimidade que torna possível a manutenção da

cooperação política. As razões devem ser expostas publicamente de modo a incentivar o respeito mútuo, contribuindo para o esclarecimento da natureza dos desacordos morais – assim, a deliberação pública sustentaria seu caráter de autocorreção e de promoção da revisão dos posicionamentos, explicam Gutmann e Thompson (1996:100-1).

A visibilidade dos processos deliberativos é especialmente importante quando se tem em vista um modelo democrático que reconhece a necessidade da manutenção das instituições representativas. Warren afirma que é imprescindível que os cidadãos estejam habilitados a julgar as ações e os discursos de seus representantes.

É claro que a publicidade é especialmente importante quando os participantes da deliberação estão, de alguma forma agindo como representantes (Parkinson, 2006:cap. 4). Os cidadãos precisam ser capazes de julgar discurso e as ações de seus representantes, e publicidade é uma condição para seus julgamentos (Warren 2007:282)<sup>10</sup>.

O autor afirma também que a publicidade é importante para garantir valores como a inclusão de reivindicações legítimas – que, de outra forma, seriam excluídas do debate – e a legitimidade das decisões tomadas em esferas mais elevadas, quando a deliberação se imiscui com o poder (Warren 2007:282).

Discutindo os efeitos da publicidade (no sentido de visibilidade) sobre a deliberação pública, Simone Chambers alerta para os possíveis prejuízos que a exposição pública pode acarretar à deliberação. Embora a autora reconheça que a visibilidade é um importante fator para que os interlocutores sejam forçados a adotar a perspectiva do interesse público, ela alerta para um aspecto pouco considerado: a troca de razões publicamente justificáveis pode se dar em segredo. A autora vai além, ao afirmar que a discutibilidade pode ser, inclusive, prejudicada pela visibilidade (Chambers 2005:258; 2004). Semelhante consideração já era feita por Gutmann e Thompson, quando estes declaravam que

---

<sup>10</sup> No original: “It is clear that publicity is especially important when participants in deliberation are serving as representatives of one sort or another (Parkinson, 2006: ch. 4). Citizens need to be able to judge their representatives' speech and actions, and publicity is a condition for their judgments”.

(...) o princípio da publicidade não é tão fácil de se sustentar, seja na teoria ou na prática, como a princípio pode parecer. Mesmo Kant adotou somente uma fraca forma hipotética do princípio (embora ele se aplique bem além da política). Ele [Kant] exige apenas que as justificativas possam se tornar públicas, não que elas realmente devam ser tornadas públicas. Dessa forma, o princípio expressa apenas “um experimento da razão pura”. Bentham estava preparado para abandonar o princípio, caso o segredo viesse a proporcionar uma maior felicidade (Gutmann; Thompson 1996:95-6)<sup>11</sup>.

O maior problema, explicam, é quando a publicidade entra em conflito com outros valores democráticos, tais como a liberdade, as oportunidades ou a própria deliberação (Gutmann; Thompson 1996). A questão é que, como explica Walsh, a publicidade altera os incentivos para a deliberação (*apud* Warren 2007). Em primeiro lugar, a publicidade poderia prejudicar o diálogo na medida em que constrangeria o estabelecimento de laços de confiança e reconhecimento entre aqueles que podem não compartilhar os mesmos *backgrounds* e, em segundo lugar, a publicidade converteria a comunicação voltada para o consenso em uma comunicação estratégica (Warren 2007:281-6). Warren resume o desafio que esse princípio representa para os processos deliberativos:

Um desafio no desenho de instituições democráticas é equilibrar as condições necessariamente não-públicas de transformação e outros discursos criativos com a *accountability* e inclusão que são necessárias para que a deliberação funcione democraticamente, particularmente no interior das democracias representativas (Chambers, 2004). Em muitos casos, esse equilíbrio pode ser atingido ao manter entre os participantes um diálogo não-público sobre assuntos de interesse público que seja *accountable* quanto aos resultados de seus processos deliberativos, enquanto se protege o processo em si (Warren 2007:282)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> No original: “(...) the principle of publicity is not as easy to sustain, either in theory or practice, as at first it might seem. Kant himself adopted only a weak hypothetical form of the principle (though it applies well beyond politics). He requires only that justifications could be made public, not that they actually must be made so. In this form the principle expresses only ‘an experiment of pure reason.’ Bentham was prepared to abandon the principle when a secret scheme would better serve the greatest happiness”.

<sup>12</sup> No original: “A challenge for the design of democratic institutions is to balance the necessary non-public conditions of transformative and other creative discourses with the accountability and inclusion that are necessary for deliberation to function democratically, particularly within representative democracies (Chambers, 2004). In many cases, such a balance can be struck by holding participants in a nonpublic dialog about matters of public concern accountable for the results of their deliberative processes, while sheltering the process itself”.

A dimensão da publicidade que corresponde à visibilidade, como visto, traz constrangimentos positivos e negativos para a deliberação. Se, por um lado, essa visibilidade favorece discursos mais coerentes, críveis, imparciais e verificáveis, por outro, pode significar uma dificuldade para a consecução de valores caros à própria deliberação, tais como a possibilidade de os interlocutores serem convencidos pelo melhor argumento e reverterem seus posicionamentos prévios (caso eles estejam representando interesses de um grupo ou partido). Ademais, a exposição pública, além de dificultar a reversibilidade de opiniões e a construção de entendimentos, favoreceria também uma postura performática dos representantes políticos, que lançariam mão da retórica com o objetivo de reforçar sua aprovação junto aos seus apoiadores (Elster 1998; Risse; Kleine 2009).

Bem menos contraditória, a discutibilidade, segunda dimensão da publicidade, reforça as qualidades do diálogo e do debate como forma de divulgar a informação política, estimular a problematização de questões de injustiça e melhorar os processos de tomada de decisão. Mas há uma última dimensão da publicidade a ser explorada: a da qualidade das razões, ou o uso da razão pública nos processos deliberativos.

### **1.1.3 O uso da razão pública**

A questão da razão pública, de suma importância para a teoria deliberativa, é um legado das discussões sobre a Ética do Discurso, como apontado anteriormente. Em sua formulação original, Habermas defende que a argumentação deve levar a um consenso racionalmente motivado: “ao invés de simples acordo ou uma barganha equilibrada, o objetivo da deliberação foi o consenso, o acordo de todos aqueles afetados por uma decisão” (Bohman 1998:401)<sup>13</sup>.

Nesse campo, há também grandes contribuições de Rawls, que, conforme explica Dryzek, defendia a ideia de que “os argumentos devem ser fundados em

---

<sup>13</sup> No original: “Rather than simple compromise or bargaining equilibrium, the goal of deliberation was consensus, the agreement of all those affected by a decision”.

termos da 'razão pública' – levadas adiante pelos cidadãos, cuja substância é o bem de todos, e cujo procedimento é aberto" (Dryzek 2007:241)<sup>14</sup>. Rawls afirmava que, mesmo sendo difícil determinar, a partir de princípios filosóficos, o que seriam políticas justas, há meios para se desenvolver de forma mais conclusiva as razões morais. Isso seria possível através de processos públicos de debate iluminados por fatos da vida política e por concepções de boa vida e regulados pelos ideais deliberativos (Gutmann; Thompson 1996:39).

Nos termos de Gomes (2008:120), a argumentação é diferente da conversação em virtude de sua pretensão de obter o convencimento a partir do uso da "razão em procedimentos demonstrativos" (racionalidade argumentativa). De acordo com a explicação de Bohman, o ideal da razão pública afirma que as decisões tomadas nos processos deliberativos devem ser universalmente aceitáveis, ou, pelo menos, que não possam ser racionalmente rejeitadas (Bohman 1998:402).

O convencimento racional, ou a aceitação universal (como apresenta Habermas, em sua leitura de Kant), remete-se à questão de que deve haver um embate argumentativo (*give and take*) a partir do qual as razões sejam aperfeiçoadas até a construção de um consenso fundado no melhor argumento. Rawls, explicam Gutmann e Thompson, defendia que o debate consistia em um modo de combinar informações e aumentar o leque de argumentos. Ao longo do tempo, acreditava o filósofo, os efeitos da deliberação inevitavelmente conduziriam a uma melhoria na situação (Gutmann; Thompson 1996:39). Para Gutmann e Thompson, em sua formulação da democracia deliberativa, a razão pública é contemplada pelo requisito da reciprocidade. Nessa perspectiva, a argumentação depende da disposição dos participantes em se colocar no lugar do outro e tentar aceitar como válidos os pontos de vista alheios. Adicionalmente, afirmam que o valor da razão pública não consiste de mais uma moralidade. O

---

<sup>14</sup> No original: "arguments should be made in terms of "public reason" - carried out by citizens, whose substance is the good of all, and whose procedure is open".

deliberacionismo oferece uma base a partir da qual as questões morais podem ser debatidas e transformadas em políticas públicas (Gutmann; Thompson 1996:67)<sup>15</sup>.

Essa categoria, no entanto, envolve algumas controvérsias. Alguns autores, questionando a validade ou a viabilidade da busca pelo consenso, discutem que, em primeiro lugar, nem sempre esse fim reflete a diversidade da sociedade e, especialmente, a demanda por um acordo amplo, pode esconder divergências e posicionamentos irreconciliáveis. Em segundo lugar, a democracia é marcada pelas discordâncias – o que, não é exatamente uma característica negativa (Gutmann; Thompson 1996; Mansbridge 1999; Shapiro 2003).

Em sua análise, Dryzek e Niemeyer identificam uma aparente incompatibilidade entre o pluralismo e o consenso:

O fato da reconciliação ser desejável é demonstrado pelo fato de que o desenfreado pluralismo e o consenso absoluto, em uma observação mais próxima, acabam por ter poucos advogados ou defensores. O fato da reconciliação ser difícil é demonstrado pela suspeita generalizada de que qualquer alegada resolução de sua tensão termina privilegiando um ou outro lado (Dryzek; Niemeyer 2006:634)<sup>16</sup>.

Os autores propõem, então, a ideia de *metaconsenso*, que, afirmam, pretende assegurar a manutenção do pluralismo e a busca pelo entendimento através da identificação das divergências no plano dos valores, das crenças ou das preferências. Uma vez definida a natureza das discordâncias, busca-se, em lugar do consenso, patamares mínimos de acordo quanto aos demais aspectos (Dryzek, Niemeyer 2006).

Mas essa alternativa não é a única formulação a contribuir para a superação das críticas à ênfase no consenso. Rawls já falava em consenso

---

<sup>15</sup> Certamente, nem toda a deliberação conduz à produção de políticas públicas – e nem sempre esse é o objetivo dos participantes. A deliberação tem seu papel também na condução de processos de aprendizado social, de construção e fortalecimento de identidades ou, ainda, facilitar a tematização de questões que ainda não se constituíram como públicas (Cal; Maia 2012; Marques; Maia 2010; Mendonça; Maia 2009).

<sup>16</sup> No original: “That their reconciliation is desirable is shown by the fact that unbridled pluralism and absolute consensus alike turnout on closer inspection to have few advocates or defenders. That their reconciliation is difficult is shown by widespread suspicion that any alleged resolution of their tension ends up privileging one side or the other”.

sobreposto (*overlapping consensus*)<sup>17</sup> como estratégia para a acomodação das divergências.

Rawls insiste em que a sociedade pode buscar um consenso sobreposto racional sobre alguns princípios básicos da política - permitindo que as pessoas, a partir de seus próprios fundamentos diversos, concordem sobre esses princípios. A idéia de um consenso sobreposto, como a noção teórica incompleta de acordo, busca instaurar estabilidade e acordo social em face de diferentes compreensões (Sustein 1999:133)<sup>18</sup>.

Uma formulação alternativa desconstrói a ideia de que a deliberação consiste na busca pela verdade (na forma do consenso). Bohman, na defesa do valor epistêmico da diversidade, afirma que a interação de diferentes pontos de vista torna a deliberação menos suscetível aos erros e às distorções. Com isso, o autor quer dizer que os processos de debate podem não ter como fim a verdade, mas, por outro lado, consistem na prevenção do erro (*error avoiding*) (Bohman 2007).

Outro dos pontos críticos no que diz respeito ao discurso deliberativo é a limitação da teoria quanto às formas argumentativas acionadas pelos atores na elaboração de suas demandas ou seus posicionamentos. Após duras críticas ao racionalismo exigido dos embates discursivos, atualmente, são reconhecidos como aceitáveis na deliberação aqueles discursos que lançam mão de ilustrações, testemunhos, histórias de vida, humor, retórica ou mesmo formas discursivas não verbais (Peters 2008). Autores como Jane Mansbridge (1999) e Dryzek (2001) alegam que a participação de atores que não dispõem de recursos enunciativos

---

<sup>17</sup> Como ilustra Rawls, “[u]ma sociedade assim pode ser bem-ordenada por uma concepção política de justiça desde que, primeiro, os cidadãos que professam doutrinas abrangentes razoáveis, mas opostas, façam parte de um consenso sobreposto, isto é, concordem, em termos gerais, com aquela concepção de justiça como uma concepção que determina o conteúdo de seus julgamentos políticos sobre as instituições básicas; e desde que, segundo, as doutrinas abrangentes que não são razoáveis (que, supomos, sempre existem) não disponham de aceitação suficiente para solapar a justiça essencial da sociedade. Essas condições não impõem o requisito irreal – utópico, na verdade – de que todos os cidadãos adotem a mesma doutrina abrangente, mas apenas, como no liberalismo político, a mesma concepção pública de justiça” (2000:82-3).

<sup>18</sup> No original: “Rawls urges that a society might seek a reasonable overlapping consensus on certain basic political principles – allowing people, from their own diverse foundations, to agree on those principles. The idea of an overlapping consensus, like the notion of incompletely theorized agreement, attempts to bring about stability and social agreement in the face of diverse comprehensive views”.

depende do reconhecimento do valor de suas contribuições – ainda que estas careçam de uma elaboração claramente argumentativa.

Sobre esse tema, Habermas oferece, ainda, contribuições. Respondendo às críticas a respeito da plausibilidade do discurso racional, ele esclarece que não se trata daquilo que Rawls denominou “teoria ideal”. Nas palavras do autor,

Esta prática bastante exigente de “dar e receber razões” (Brandt, 1994) tem as suas raízes nas e emerge das situações cotidianas de ação comunicativa. Os pressupostos ideais de inclusão, igualdade de direitos de comunicação, sinceridade, não-repressão e não-manipulação fazem parte do conhecimento intuitivo de como argumentar. Longe de ser uma imposição de idéias filosóficas exógenas, eles formam uma dimensão intrínseca desta prática (Habermas 2005:385)<sup>19</sup>.

Habermas (2005) lembra, ainda, que estas condições são pressupostas pelos atores ao se engajarem no debate, já que, uma vez descobertas manipulações ou trapaças, exclusões de pessoas ou proferimentos, a argumentação se torna insustentável – situação semelhante ao engajamento nas eleições, por exemplo.

#### **1.1.4 Igualdade de oportunidades de participação**

Outro desdobramento do princípio da publicidade é discutido aqui quando se trata da acessibilidade da arena de debate público, ou, em outras palavras, a igualdade de oportunidades de participação (que não significa necessariamente igualdade em todas as dimensões entre os participantes, como se verá abaixo). A par da discutibilidade e da visibilidade, o requisito de condições equânimes de acesso e oportunidades de fala remonta a formulação Habermasiana para a esfera pública ideal. Em sua prescrição, Habermas lança mão de um princípio de universalidade segundo o qual devem participar da elaboração de uma norma todos aqueles que sejam por ela afetados; ou, de outra forma, os

---

<sup>19</sup> No original: “This rather demanding practice of ‘giving and taking reasons’ (Brandt, 1994) is rooted in, and emerging from, the everyday contexts of communicative action. The idealizing presuppositions of inclusiveness, equal communicative rights, sincerity and freedom of repression and manipulation are part of the intuitive knowledge of how to argue. Far from being an imposition of philosophical ideas from the outside, they form an intrinsic dimension of this practice”.

resultados da deliberação devem ser passíveis de livre aceitação por qualquer um dos participantes do debate.

Adicionalmente, os autores expressam esse requisito afirmando que os participantes dos processos deliberativos devem estar “em pé de igualdade”, ou ter igual direito à voz e serem formalmente iguais (Bächtiger et al. 2009). Thompson, por sua vez, explica que a “[i]gualdade de participação exige que nenhuma pessoa ou grupo de favorecidos domine completamente o processo de troca de razões, mesmo que os agentes da deliberação não sejam rigorosamente iguais em poder e prestígio”(Thompson 2008:504-5)<sup>20</sup>. De fato, apesar de se demandar iguais condições de participação, alguns pesquisadores entendem que essa condição nunca será alcançada, uma vez que as iniquidades de poder se infiltram nos fóruns deliberativos do mesmo modo que permeiam as hierarquias sociais: “Não deliberamos sob o véu da ignorância”, afirma Chambers (2007:14).

Tal como apontam Steiner e seus colegas (2004:36), os teóricos têm dificuldades em apontar como a igualdade de oportunidades de participação pode ser alcançada. Do ponto de vista teórico-metodológico, o melhor que se pode fazer, como Chambers explica, é ser consciente das múltiplas diferenças que marcam os lugares dos cidadãos na sociedade (em termos de idade, classe, gênero, etnia, nível educacional) e, a partir disso, tentar identificar e corrigir as eventuais distorções que as diferenças podem criar nos processos deliberativos (Chambers 2007).

Isso não resolve, porém, um problema típico das democracias contemporâneas. A impossibilidade da participação direta de todo o contingente de cidadãos na produção da decisão política repercute nos processos deliberativos (Bohman 1998:416). A questão é como assegurar a legitimidade da própria deliberação, dadas as limitações físicas para o acesso de todos. Para o modelo rawlsiano, isso não chegou a se constituir um problema, dado que a esfera da deliberação pública por excelência, para o teórico, eram instituições tais como as

---

<sup>20</sup> No original: “Equal participation requires that no one person or advantaged group completely dominate the reason-giving process, even if the deliberators are not strictly equal in power and prestige”.

altas cortes (Rawls 2000:286). Habermas, porém, sem abrir mão dos mecanismos formais de representação, reconheceu a possibilidade de a deliberação ter lugar em variadas esferas e comportar, assim, uma gama vasta de atores – inclusive representantes de grupos de interesses não formalmente autorizados.

Conforme explica Peters, os representantes são políticos, membros de grupos de interesse ou de movimentos sociais que agem como porta-vozes de parcelas do eleitorado, de grupos ou de movimentos específicos e “[à]s vezes, contam com algum tipo de mandato formal (eleitoral, gabinete em organizações), às vezes eles se apresentam amparados por um reconhecimento informal”<sup>21</sup>. Esses atores que agem como líderes, continua o autor, são expostos aos olhares do público e podem contribuir para a deliberação pública ao discursar em reuniões e atos, ao fazer uso de espaço nos *media*, participando de debates parlamentares, ou até mesmo escrevendo artigos ou livros (Peters 2008:95).

Mas a representação informal carece de autorização e levanta a questão sobre como definir e garantir a legitimidade dos representantes nos processos discursivos? Dryzek (2001) propõe que se busque uma representação discursiva, ou seja, em lugar de indivíduos, procure-se fazer presente na deliberação uma “constelação de discursos”. O autor explica

Um discurso pode ser definido em termos não-habermasianos como uma forma compartilhada de entender o mundo embutido na linguagem. Neste sentido, um discurso sempre apresentará pressupostos, julgamentos, disputas, disposições e capacidades específicas. Estes termos comuns significam que os adeptos de um dado discurso serão capazes de reconhecer e processar estímulos sensoriais em histórias ou respostas coerentes, que por sua vez podem ser compartilhados de maneira significativa intersubjetivamente. Assim, qualquer discurso terá em seu centro uma linha de raciocínio, que pode envolver opiniões sobre fatos e valores (Dryzek 2001:65)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> No original: “Sometimes they rely on some kind of formal mandate (election, offices in organisations), sometimes they just present themselves as supported by informal recognition”.

<sup>22</sup> No original: “A discourse may be defined in un-Habermasian terms as a shared way of comprehending the world embedded in language. In this sense, a discourse will always feature particular assumptions, judgments, contentions, dispositions, and capabilities. These common terms mean that adherents of a given discourse will be able to recognize and process sensory inputs into coherent stories or accounts, which in turn can be shared in intersubjectively meaningful fashion. Accordingly, any discourse will have at its center a story line, which may involve opinions about both facts and values”. Habermas explica que os discursos consistem em

Mas Habermas (1997) já havia proposto que os processos de entendimento que se dão nas redes comunicacionais de esferas públicas políticas (institucionais ou informais) seriam “comunicações destituídas de sujeito” na qual se passa de um plano individual para um plano coletivo, transcendendo os próprios indivíduos.

Quanto mais elas [as esferas públicas] se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública (Habermas 1997:93).

Entende-se, assim, que a participação de todos os concernidos nos processos de debate pode ser parcialmente satisfeita se, na troca argumentativa, se fizerem presentes todos os discursos disponíveis sobre o tema a respeito do qual se discute. Dessa forma, pode-se conciliar a perspectiva universalista de Habermas com as características eventualmente restritivas de algumas arenas deliberativas<sup>23</sup>.

Aspectos como a publicidade, a legitimidade, o uso da razão e a participação nos processos deliberativos constituem as questões-chave para a avaliação da deliberação pública em suas várias manifestações. É importante, ainda, lembrar que essas dimensões nem sempre são plenamente satisfeitas e são frequentemente conflitantes: tal como acima exposto, a garantia da publicidade pode diminuir ou aumentar a qualidade das razões; e a abertura à participação individual nem sempre garante a representação de todos os pontos de vista

---

processos argumentativos nos quais há um confronto entre afirmações pretensamente válidas, a partir do qual um acordo seja construído (Habermas 1983:42). A contraposição apresentada por Dryzek em relação ao conceito habermasiano de discurso se funda em sua interpretação crítica de que Habermas desconsidera que os discursos “não são apenas emancipatórios, mas também constroem os indivíduos, ainda que tampouco possam ser pensados como prisões, na linha de alguns foucaultianos” (Mendonça 2010).

<sup>23</sup> Em certas arenas, tais como o Parlamento ou os *mass media* (como é o caso que é analisado neste trabalho), a expectativa de que todas as perspectivas se façam presentes é confrontada com uma realidade institucional que, se por um lado impede o livre acesso de qualquer interessado no debate, por outro, tem em seu *ethos* a valorização da representação da pluralidade de interesses presentes na sociedade. As tensões resultantes desses condicionantes institucionais para a deliberação são objeto de reflexão dos próximos capítulos.

disponíveis. Complementarmente, é salutar a consideração de Bohman, que diz o seguinte:

Se um procedimento é avaliado apenas em termos da qualidade de seu resultado, então a deliberação tem apenas valor instrumental em relação a determinados fins morais ou epistêmicos, tais como a justiça ou a segurança. Além disso, se tentarmos acomodar os diferentes aspectos ou dimensões de deliberação, poderemos não ser capazes de capturá-los todos em um único conjunto de princípios. Na verdade, a democracia deliberativa pode demandar muitos princípios diferentes que estão em tensão uns com os outros e, portanto, fornecer apenas um explicação muito geral da justificação política (Bohman 1998:403)<sup>24</sup>.

Da articulação desse conjunto de requisitos e o aperfeiçoamento da própria teoria ao longo das últimas duas décadas de reflexões passou-se a uma nova fase na qual a ideia de sistema deliberativo incorporou as críticas e propôs avanços para a aplicação empírica do modelo. Essas contribuições são, na sequência, discutidas.

## 1.2 Desdobramentos da teoria: a ideia de sistema deliberativo

Uma abordagem mais abrangente da teoria veio contribuir para a reavaliação dos processos discursivos de modo a reconhecer as diversas manifestações da deliberação pública. Uma importante contribuição para isso foi a introdução da ideia de *sistema deliberativo*<sup>25</sup> (Mansbridge 1999). O conceito de sistema deliberativo, que reconhece a heterogeneidade e a complexidade das redes discursivas, esclarece certas contribuições das discussões Habermasianas

---

<sup>24</sup> No original: "If a procedure is measured solely in terms of the quality of the outcome, then deliberation has only instrumental value relative to specific moral or epistemic ends, such as fairness or reliability. Furthermore, should we try to accommodate different aspects or dimensions of deliberation, we may not be able to capture them all in a single set of principles. Indeed, deliberative democracy may require many different principles that are in tension with each other and thus only supply a very general account of political justification".

<sup>25</sup> A autora, quando denomina *sistema* deliberativo a profusão de experiências de debate público que podem ocorrer nas variadas arenas da sociedade, não pretende fazer relação qualquer ao termo associado à ideia de *sistematização* que implicaria supor que essas esferas deliberativas funcionassem de forma mecânica ou perfeitamente previsível em sua relação umas com as outras. Nas palavras de Mansbridge, "[b]y using the word 'system' I do not want to imply that the parts of the whole have a mechanical or perfectly predictable relation to one another, although both of these attributes are connotations of the words 'system' and 'systematic' in ordinary speech. Rather, I want to imply an interrelation among the parts, such that a change in one tends to affect another" (Mansbridge 1999:228).

equivocadamente questionadas e, principalmente, agrega as contribuições críticas feitas ao modelo teórico de modo a viabilizar a comprovação empírica de sua validade. Mansbridge (1999:213) explica que, “[e]m todo o processo de deliberação cidadã, as diferentes partes do sistema deliberativo influenciam-se mutuamente de modo que não é fácil distingui-las”<sup>26</sup>. Como aponta Maia (2007), as dimensões discursivas dedicadas a promover o debate sobre os negócios públicos não podem ser tomadas isoladamente, dada sua interdependência e influência mútua. A autora continua:

Nas sociedades de larga escala, os cidadãos não se podem juntar num único fórum deliberativo, em nenhum sentido realista. O processo de debate é inevitavelmente disperso através de uma diversidade de fóruns. [...] O modelo busca levar seriamente em consideração o contexto em que as preferências emergem e são processadas, nos âmbitos da esfera cívica e da esfera política institucional-formal, com a respectiva divisão de poderes. Trata-se de explorar não apenas o registro das preferências que os indivíduos têm em um dado momento, mas como complexas redes de argumentação, discussões morais e negociações pragmáticas são constituídas, sobrepondo-se e perpassando umas às outras (Maia 2007).

A ideia de sistema deliberativo permitiu uma abordagem mais abrangente dos diversos fenômenos que podem ser objeto da teoria deliberativa. De modo sucinto, pode-se citar a compreensão de que a deliberação pública pode envolver diferentes formas discursivas e variadas arenas. Isso é especialmente importante, pois, a partir de então, abriu-se a possibilidade de estudar os fenômenos do debate público de modo integrado, uma vez que as conversações cotidianas, os *mass media* e as esferas participativas organizadas passaram a ser interpretadas como dinâmicas comunicativas que se relacionam com os processos de produção da decisão política (Habermas 1997; Neblo 2005; Goodin 2005; Hendriks 2006; Parkinson; Bavister-Gould 2009). No restante do capítulo, as principais interpretações do conceito de sistema deliberativo são avaliadas.

### **1.2.1 O modelo de circulação de poder em duas vias e suas consequências**

---

<sup>26</sup> No original: “In the full process of citizen deliberation, the different parts of the deliberative system mutually influence one another in ways that are not easy to parse out”

Um exame das principais noções associadas ao conceito de sistema deliberativo leva a uma retomada das contribuições Habermasianas em *Direito e Democracia* ([1992]1997). Os pressupostos do conceito de sistema deliberativo perpassam o modelo de circulação do poder político em duas vias (o *two track model*<sup>27</sup>) exposto nesta obra e podem ser localizados na seguinte síntese: um sistema de esferas com funções políticas específicas que, por meio de processos comunicativos, regulam o poder no Estado de direito. O esquema de circulação de poder em duas vias organiza-se como um sistema concêntrico, onde “os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional são ordenados no eixo centro-periferia”. De acordo com a explicação de Habermas,

O núcleo do sistema político é formado pelos seguintes complexos institucionais, já conhecidos: a administração (incluindo o governo), o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (incluindo as corporações parlamentares, eleições políticas, concorrência entre os partidos, etc.). (...) No interior do núcleo, a "capacidade de ação" varia, dependendo da "densidade" da complexidade organizatória. O complexo parlamentar é o que se encontra mais aberto para a percepção e a tematização de problemas sociais; porém, comparado ao complexo administrativo, ele possui uma capacidade menor de elaborar problemas (Habermas 1997:86-7).

Em torno desse núcleo, cuja função primordial é a formação democrática da opinião e da vontade (tendo como competência a produção da decisão), localiza-se uma periferia *interna*, que, na explicação de Habermas,

(...) abrange instituições variadas, dotadas de tipos diferentes de direitos de auto-administração ou de funções estatais delegadas, de controle ou de soberania (universidades, sistemas de seguros, representações de corporações, câmaras, associações beneficentes, fundações, etc.) (1997:87).

Na periferia *externa* deste esquema encontra-se um leque abrangente que reúne

(...) desde associações que representam grupos de interesses claramente definidos, uniões (com objetivos de partido político), e instituições culturais (tais como academias, grupos de escritores, *radical professionals*, etc.), até *public interest groups* (com preocupações públicas, tais como proteção do meio ambiente,

---

<sup>27</sup> Originalmente apresentado por Bernhard Peters.

proteção dos animais, teste dos produtos, etc.), igrejas e instituições de caridade (1997:87).

Como afirma o autor, essas associações fazem parte da infraestrutura civil da esfera pública e, sendo especializadas em certos temas, desempenham a função de formar opinião e exercer influência pública, compondo o verdadeiro contexto periférico desse esquema explicativo.

A segunda parte do modelo de circulação do poder em duas vias compreende o modo de elaboração dos problemas e fluxo comunicativo entre essas esferas. Cada esfera tem suas atribuições: enquanto a esfera pública, na periferia, funciona como caixa de ressonância para os problemas elaborados pelo sistema político, identificando-os, tematizando-os, problematizando-os e com isso, exercendo pressão para que sejam assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (juntamente com os tribunais, as portas de entrada do núcleo do sistema); o centro é dotado de rotinas e padrões estabelecidos, e, a partir dos estímulos renovadores da periferia, transformam o poder comunicativo em poder administrativo e produzem as decisões legitimadas por esse fluxo comunicativo.

Destaca-se nesse modelo os seguintes aspectos: (a) a consideração de Habermas a respeito da heterogeneidade que marca cada uma dessas esferas (o que permite sustentar, na sequência, a complexidade do sistema deliberativo); (b) a concessão de centralidade aos fluxos comunicativos (o que possibilita apoiar a assertiva de que a saúde da democracia depende da legitimação dada por essa comunicação); (c) a proposição de que as esferas estão associadas (o que admite a ideia de que o processo deliberativo pode ser fracionado em diferentes momentos) (Maia 2012).

Às ideias de Habermas somaram-se contribuições no sentido de aperfeiçoar a teoria e sensibilizá-la aos fenômenos empíricos testemunhados nas mais diversas esferas. Os próximos tópicos apresentam algumas dessas discussões.

*Hendriks e a deliberação integrada*

A partir da última década, nota-se um evidente esforço por uma interpretação mais ampla dos processos deliberativos – associada à virada empírica que marcou a teoria deliberativa nos anos 2000 (Bächtiger et al. 2009). Carolyn Hendriks (2006) dá seguimento ao tema e desenvolve o modelo de Habermas, ao sistematizar as pesquisas em deliberação sob a ótica do lugar que elas reservam à sociedade civil. A pesquisadora classifica os estudos em duas linhas principais: a linha dos teóricos da micro-deliberação, que se concentra na definição das condições ideais da deliberação e seus procedimentos, aplicando-os em espaços controlados, como minipúblicos e outras experiências localizadas (e o próprio Parlamento)<sup>28</sup>; e a linha de pesquisa da macro-deliberação, que enfatiza as formas discursivas informais do debate que tem lugar na esfera pública<sup>29</sup>.

Na tentativa de defender um modelo de *deliberação integrada*, que acomodaria a sociedade civil em diversos espaços de discussão, Hendriks advoga uma interpretação mais ampla dos processos de debate público. O propósito da pesquisadora é assegurar um espaço de maior importância para a sociedade civil no âmbito da teoria deliberativa<sup>30</sup>. Ao apresentar seu projeto, Hendriks explica que a deliberação integrada reconhece que o debate ocorre em uma variedade de espaços, os quais ela denomina “esferas discursivas” – um local onde o discurso público, com a exposição e discussão de diferentes pontos de vista, aconteça<sup>31</sup>. Um

---

<sup>28</sup> Dentre os teóricos da micro-deliberação, a autora destaca os trabalhos de Joseph Bessette, Joshua Cohen e John Elster. De acordo com Hendriks, “teóricos da micro-deliberação se dedicam a desenvolver modelos ideais de deliberação nas instituições públicas. Por essa razão, suas ideias são predominantemente associadas com instituições existentes nas democracias ocidentais, tais como as legislaturas (Bessette 1994; Uhr 1998). Outros teóricos, entretanto, têm uma visão Ateniana do fórum deliberativo, estendendo a participação além daqueles representantes eleitos” (Hendriks 2006:492).

<sup>29</sup> Neste grupo Hendriks inclui Seyla Benhabib, John Dryzek e Jürgen Habermas. Sinteticamente, “democratas associados a essa perspectiva percebem a deliberação de um modo menos estruturado, no qual as pessoas se engajam no discurso público aberto através de associações, movimentos sociais, redes e os media (Benhabib 1996; Dryzek 1990; 2000a; Habermas 1996a). Ao passo que a micro-deliberação é tipicamente orientada para a produção da decisão, a macro-deliberação se volta para a formação da opinião” (Hendriks 2006:43).

<sup>30</sup> Ainda que apresente uma explicação um tanto simplista da micro e da macro-deliberação, atribuindo-lhes características ora elitistas, ora populistas.

<sup>31</sup> A autora inclui aqui os parlamentos, as reuniões de comissões, de partidos, de interessados, de especialistas, os fóruns na comunidade, os seminários públicos, eventos de grupos religiosos, entre outros (Hendriks 2006:499).

sistema deliberativo “saudável”, a autora propõe, contém uma ampla gama de esferas discursivas. A variação ocorre quanto ao seu grau de formalidade, o tipo de discurso predominante, sua estruturação, a inclusão e o engajamento dos atores:

Um sistema deliberativo saudável abarca uma série de esferas discursivas; algumas formais, algumas informais e outras que procuram mesclar modos de deliberar. A maioria das esferas possui uma forma predominante de comunicação; por exemplo, a investigação científica, a contestação, a negociação, o consenso ou a deliberação. Algumas esferas são muito mais estruturadas do que outras; algumas são mais públicas e inclusivas; algumas são promovidas pelo Estado e outras emergem da sociedade civil. Embora a maioria dos atores se coloque em uma esfera discursiva primária, eles não atuam, de forma alguma, de modo exclusivo. Alguns atores preferem atuar em diversas esferas de modo que utilizam variadas formas de comunicação e engajamento com diferentes tipos de atores (Hendriks 2006:499-500).

Em suma, a opção de Hendriks é propor um modelo de deliberação integrada que faça jus à multiplicidade dos foros de debate existentes na sociedade e no sistema político e também que esse modelo seja capaz de enxergar as possíveis conexões entre essas esferas.

#### *Michael Neblo e o ciclo macro-deliberativo*

Para entender a relação entre a normatividade da teoria deliberativa e as investidas empíricas mais recentes, a explicação de Michael Neblo (2005) é particularmente relevante: a deliberação é uma categoria normativa que subscreve uma concepção procedimental de legitimidade, afirma o autor. Em outras palavras, a teoria deliberativa não pretende fazer previsões empíricas, mas, sim, clarificar um padrão normativo – através do qual se possa julgar a legitimidade de qualquer instância discursiva empírica (2005:4). Metodologicamente falando, é imprescindível que se ultrapasse o estágio de justificação da própria teoria e seus princípios e se passe a considerar os requisitos analíticos de uma deliberação factual. Busca-se, de tal modo, escapar do círculo vicioso de procurar a confirmação para a teoria sem que haja padrões independentes de avaliação (2005:6). Até porque, é inútil buscar na realidade a aplicação dos princípios ideais.

A propósito do projeto Dahlsiano de democracia, Habermas afirma ser inédita uma situação de total preenchimento dos requisitos normativos de uma teoria. Em suas palavras, “A evidente complexidade social obriga a um emprego diferenciado dos critérios (...), porém essa complexidade não se opõe, em princípio, a uma implementação ‘aproximativa’ do processo” (Habermas 1997:43).

Atento a este problema, Neblo busca preservar a dimensão normativa da deliberação, ao estabelecer as variáveis empíricas, a fim de observar e analisar os processos deliberativos. O pesquisador propõe que:

Em termos gerais e formalmente falando, a deliberação deve tipicamente (a) ter efeitos observáveis sugeridos pela teoria deliberativa e que sejam coerentes com objetivos normativos desta; e (b) ser compatível com o que se sabe sobre o funcionamento real ou potencial das instituições e sobre a capacidade e o comportamento dos atores políticos (Neblo 2005:6).

Entende-se que, longe de serem variáveis empíricas, esses dois requisitos consistem em pontos de partida para a elaboração de ferramentas avaliativas que investiguem aspectos da deliberação pública. Neblo produz seu próprio esquema para ilustrar a circulação do poder político-discursivo, em mais uma adaptação do *two track model: o ciclo macro-deliberativo*. Apoiando-se nas distinções entre esferas públicas fraca e forte, Neblo propõe que a circulação ideal do poder comunicativo remete à deliberação na sociedade civil (A), que define uma agenda ampla e a transmite às instituições formais do Governo (B); estes desenvolvem políticas concretas que interpretam e implementam a agenda (C), e assumem a responsabilidade de convencer o público fraco da adequação que produziram entre a agenda e as políticas públicas (D). Sob certas circunstâncias especiais, explica o autor, a formação da opinião ou da vontade podem envolver diretamente a deliberação entre públicos (E). A Figura 1 ilustra esse esquema:

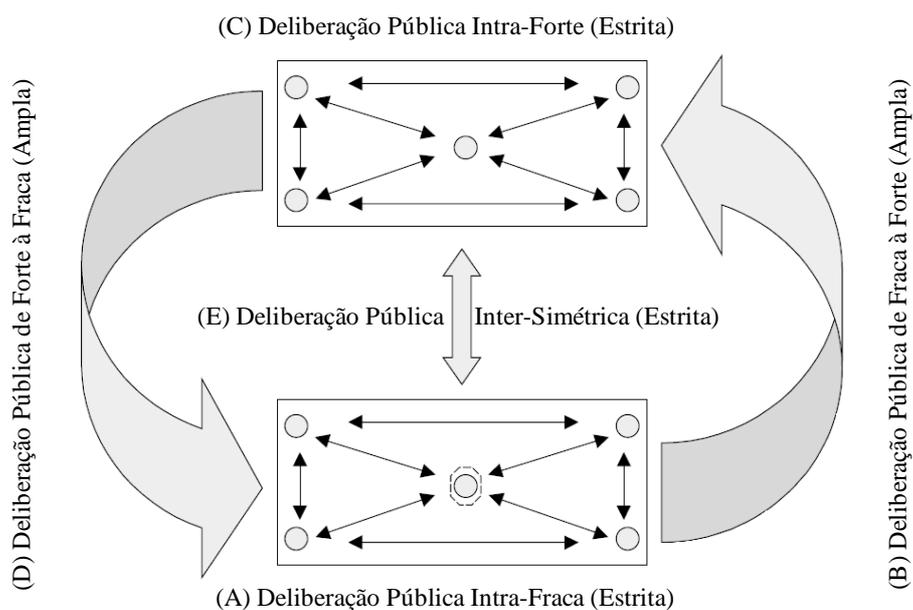


Figura 1: Modelo do ciclo macro-deliberativo.  
Traduzido de Neblo (2005:10).

É esperado que esse ciclo ocorra recursivamente e seus fluxos tomem outros caminhos de acordo com as variações nos processos políticos – quando, por exemplo, acontecem referendos, ou a revisão da agenda ou políticas já propostas. Permanece nesse esquema, porém, certa delimitação entre o que é espaço da sociedade e o que é espaço de decisão, o que gera dificuldades para acomodar certas situações discursivas e determinadas experiências de deliberação. Este esquema não admite, por exemplo, que atores de ambas as esferas constituam um espaço híbrido de deliberação (Avritzer; Pereira 2005; Hendriks 2006), onde sociedade civil e representações do Estado partilhem o poder comunicativo e decisório.

#### *Robert Goodin e a deliberação sequenciada*

Robert Goodin (2005) pretende desconstruir a concepção de que a deliberação tem natureza unidimensional e episódica. Uma abordagem como a criticada pelo autor explicaria porque aqueles que pretendem observar a deliberação em momentos específicos (envolvendo determinados atores), muitas vezes, não obtêm sucesso. Segundo Goodin, é mais provável encontrar as virtudes

deliberativas quando se leva em consideração o fator da sequencialidade. A *deliberação sequenciada* (também denominada *distributiva*) é aquela que envolve vários componentes espaciais e temporais, além de incluir diferentes atores no processo. O autor busca evidenciar que diferentes expectativas concernentes à deliberação são acionadas segundo o potencial deliberativo de cada um desses “momentos”. A síntese do argumento de Goodin é que a adoção de uma abordagem mais abrangente aumenta a probabilidade de os pesquisadores fazerem um diagnóstico das experiências deliberativas como “suficientemente boas”.

Goodin ilustra seu argumento com uma análise dos processos de discussão nos parlamentos. Embora reconheça que os princípios ideais das regras parlamentares tendam a conduzir os pesquisadores a uma interpretação unidimensional de suas práticas deliberativas<sup>32</sup>, o autor afirma que uma observação mais criteriosa do fenômeno evidencia que há dinâmicas diferenciadas nos âmbitos das comissões e do Plenário. Partindo da premissa de que os debates nas comissões e em Plenário constituem diferentes *momentos* deliberativos, o autor propõe que enquanto o discurso nas comissões preliminares procura “refinar as propostas”, o debate na assembleia tem por objetivo “racionalizar a aceitação ou a rejeição” da mesma (Goodin 2005:188). Na sequência, diferentes situações discursivas geram efeitos distintos que podem contribuir, cada um a seu modo, para o sucesso do processo deliberativo como um todo.

Cabe ressaltar que essa proposta teórica tem reflexos empíricos fortes, já que cria diferentes “tarefas” (ou missões)<sup>33</sup> para diferentes públicos e momentos deliberativos e, com isso, expectativas – que se traduzem em parâmetros – também diferenciados para cada unidade analisada.

As várias tarefas deliberativas podem ser atribuídas a diferentes divisões de um grupo maior. As deliberações dessas divisões

---

<sup>32</sup> Tal como quando afirma que “essas regras parlamentares sugerem que uma legislatura deve operar de acordo com os mesmos padrões de lógica, ordem, coerência etc., que se esperaria da deliberação de um único indivíduo sobre o mesmo assunto”. (Goodin 2005:187).

<sup>33</sup> Dryzek também discute as tarefas da deliberação, mas sob o ponto de vista das diferentes expectativas que os seus teóricos projetam para a deliberação pública (Dryzek 2007).

servem como pano de fundo e oferecem insumos para a deliberação do grupo maior, que possui uma responsabilidade deliberativa global (Goodin 2005:188).

Goodin explica que os procedimentos e os padrões normativos aplicáveis ao sistema deliberativo não são necessariamente os mesmos que aqueles buscados na observação de um agente (ou momento) deliberativo único. E mais: vários momentos requerem diferentes expectativas quanto ao seu potencial deliberativo.

É plausível esperar, por exemplo, que o debate parlamentar aberto, que ocorre no Plenário, apresente maiores índices de justificação e que os participantes demonstrem respeito pelos argumentos de seus interlocutores. Isso porque a assembleia é um espaço de alta visibilidade e o desrespeito ou a ausência de racionalidade podem repercutir negativamente na imagem dos parlamentares. Em contrapartida, nas reuniões fechadas dos grupos políticos, há índices maiores de autenticidade, já que os debatedores não estão expostos ao escrutínio público e podem sustentar, com mais sinceridade, seus posicionamentos e suas reivindicações, além de sentirem-se livres para, eventualmente, entrarem em acordo com um adversário político.

A maior incidência de participação discursiva residiria, entretanto, nos momentos de votação. Nesses momentos, mais do que a participação na manifestação do voto, os representantes legislativos teriam mais oportunidade de participação argumentativa<sup>34</sup>. Nas campanhas eleitorais que precedem as votações, porém, encontram-se os menores índices de respeito entre os adversários políticos e de respeito pelas diferentes perspectivas por eles sustentadas. Isso porque, em processos eleitorais, a competição e as manobras estratégicas, características desse momento, prejudicam a abertura e a reciprocidade.

O consenso racionalmente orientado, por fim, é particularmente valorizado no momento posterior às votações, quando, então, é hora de, mediante

---

<sup>34</sup> Em tempo, uma ressalva de Goodin quanto à livre participação deve ser destacada: “É claro que a participação em questão é a participação discursiva, não a eleitoral. Muitos eleitores habilitados deixam de votar, e muito mais partidos afetados deixam de falar. O critério é expresso em termos de possibilidade (‘todos os indivíduos competentes’ são ‘livres para tomar parte da discussão’, e não obrigatoriamente fazê-lo)” (Goodin 2005:191).

decisões tomadas, os atores políticos irem à mesa de negociações com o propósito de acomodar os diferentes interesses em disputa. Nesse momento, tanto a argumentação quanto a barganha têm espaço – o que não impede a manifestação de algumas das virtudes da deliberação. Goodin reconhece que aqueles que barganham utilizam esse expediente apenas no intuito de obter um acordo, uma solução simples que faça com que as negociações ocorram apenas no âmbito das demandas, com raras remissões às razões. Nessas situações, i.e, “quando negociadores tentam persuadir um ao outro que determinada solução é a mais adequada a ambos, e não apenas para aquele que está falando” (Goodin 2005:193), há possibilidades efetivas para o engajamento discursivo, marcado pela reciprocidade e pelas tentativas de construção do consenso. Na presente pesquisa, considera-se que a barganha pode ser deliberativa desde que se preserve certos valores, tais como a formulação de justificações de natureza pública a sustentarem tais acordos.

Por fim, Goodin apresenta sua perspectiva de avaliação da deliberação sequenciada: o abandono da questão “o que é bom” (ou seja, a busca do ideal deliberativo) em favor da questão “o que esperar”. Como resume o autor,

Embora não possamos seriamente esperar que todas as virtudes deliberativas sejam demonstradas em todas as etapas do processo de decisão da democracia representativa, podemos esperar de forma realista que diferentes virtudes se mostrem em cada etapa ao longo do processo (Goodin 2005:193).

Para os propósitos desta pesquisa, considera-se que, além de mais adequada à realidade, a proposta de Goodin é também a que melhor avalia as diversas características que modificam o potencial deliberativo dos debates.

#### *Parkinson e Bavister-Gould: A mensuração da macro-deliberação*

Parkinson e Bavister-Gould (2009), por sua vez, defendem que a limitação a experiências localizadas – em minipúblicos, por exemplo – não é suficiente para se pensar uma democracia deliberativa. Esta seria mais bem observada a partir da perspectiva da macro-deliberação. Esses autores propõem que a ideia de macro-

deliberação é particularmente relevante para considerar com a devida propriedade os processos de geração e manifestação das demandas. Ela seria útil para explicar a transmissão dessas reivindicações para as esferas públicas formais e também o processo de produção das leis e políticas que, no âmbito do Estado, seleciona e transforma as demandas em ações.

A proposta empírica de Parkinson e Bavister-Gould sugere a observação de seis aspectos do sistema deliberativo: (a) os agentes da deliberação; (b) os lugares da deliberação; (c) as entidades deliberativas (*entities*) que são discutidas e transmitidas de lugar para lugar; (d) o processo de transmissão propriamente dito; (e) o processo de tradução das entidades deliberativas em leis e políticas públicas; e (f) o processo de implementação que avalia a aplicação das leis e das políticas (p. 6).

A primeira das variáveis diz respeito à pluralidade dos *agentes da deliberação*. Parkinson e Bavister-Gould não ignoram o valor do conceito de “comunicação sem sujeito” (Habermas 2003) e, em sua explicação, acabam por se aproximar das ideias de representação discursiva (Dryzek; Niemeyer 2006). Reconhecem, porém, dois aspectos da participação que os leva a considerar a categoria “atores”. O primeiro é que sempre há a possibilidade de um grupo pequeno contar apenas com participantes de uma elite poderosa ou de um grupo de interesses específicos<sup>35</sup>. O segundo aspecto trata do fato de que a legitimidade (ou sua percepção) continua associada ao número de pessoas envolvidas no processo político: a “contagem de cabeças”, afirmam os autores, não pode ser completamente ignorada (Parkinson; Bavister-Gould 2009:6-7).

Na macro-deliberação, é necessário pensar nos variados *lugares* de debate (variável b) – desde aqueles considerados formais (tais como os parlamentos e as cortes) até aqueles informais (as manifestações essencialmente civis em espaços como universidades, publicações de grupos de interesse, ou conversações

---

<sup>35</sup> Ou mesmo que o espaço abrigue apenas os aliados especialmente convidados para legitimar uma proposta de governo – o que poderia ser alegado a respeito da organização do Fórum Nacional de TVs Públicas (tema que será abordado no Capítulo 4).

informais)<sup>36</sup> (Parkinson; Bavister-Gould 2009:6-7). Diferenciar o potencial de cada uma dessas situações é fundamental, afirmam os autores:

O crucial é que os pesquisadores empíricos estão cientes de que instituições políticas nacionais estáveis fomentam apenas certos tipos de conversação; há outras que são baseadas em instituições locais ou especializadas; outras, ainda, são baseadas em redes transnacionais. Além disso, uma instituição que tem grande importância em um sistema deliberativo pode ser relativamente desimportante em outro – por exemplo, a presidência ou as sessões plenárias das legislaturas. A estrutura irá variar de acordo com a questão ou a unidade política (...) (Parkinson; Bavister-Gould 2009:7-8).

Parkinson e Bavister-Gould denominam a matéria discursiva da deliberação como *entidades deliberativas* (variável c). Como fica claro na explanação da quarta variável, os autores não pretendem limitar essas entidades às propostas e suas justificativas, os posicionamentos favoráveis ou contrários. As propostas, afirmam, não captam as várias entidades que são trocadas no discurso público e na argumentação. Se lembrada a proposta de inclusão da esfera civil e suas diversas formas de manifestação, adicionar-se-á aqui as demais estratégias presentes nos discursos (ou proto-discursos) da comunicação de massa e das conversações cotidianas (humor, ironia, emoção, testemunhos, narrativas de vida), além, claro, dos modos de discurso mais comuns na prática política (retórica, barganha etc.). Essas diferentes interações discursivas já foram, de certo modo, reabilitadas por vários deliberacionistas (Mansbridge 1999; Dryzek 2000; Warren 2007; Bächtiger et al. 2009).

No que tange ao processo de *transmissão* (variável d) que parte das esferas informais de discussão em direção às esferas formais de tomada de decisão e produção de políticas públicas, os autores propõem, mais uma vez, a observação dos tópicos (*threads*) do debate. Mas vão além: pretendem interpretar o encadeamento dos proferimentos (*statements*) que dão forma ao debate, além de examinar separadamente cada tópico do conjunto. Todavia, questionam eles, em que consistem os proferimentos? Os autores fazem remissões a Joshua Cohen

---

<sup>36</sup> Passando pelo que Gutmann e Thompson (1996) denominaram *middle democracy*, que compreende as consultas públicas, os minipúblicos, os *mass media*, entre outros.

(1989, citado pelos autores), que deu ênfase às propostas e às razões que as sustentam; e a Gutmann e Thompson (1996), que enfatizaram os princípios deliberativos na discussão de certas políticas específicas (a exemplo da questão do aborto). Nesse grupo de incursões teóricas anteriores, Parkinson e Bavister-Gould incluem, ainda, os estudos sobre as narrativas das políticas e a análise do discurso das políticas (Fischer; Forester 1993; Stone 2002; Dunsire 1973; Hood; Jackson 1991, *apud* Parkinson; Bavister-Gould 2009:8).

A orientação de Parkinson e Bavister-Gould se aproxima, na verdade, das ideias de Dryzek e Holmes (2002, citados pelos autores), que classificam as demandas enunciadas nos debates conforme elas apresentem definições; fatos; valores ou normas; e sobre ontologia, agenciamento, motivações e relacionamentos (definitivas, designativas, avaliativas e advocativas, no trabalho de Dryzek e Holmes). Isso porque nem todas as demandas estão necessariamente no âmbito propositivo (e dos argumentos que sustentam propostas). Nas palavras de Parkinson e Bavister-Gould:

(...) quando se trata das entidades que os estudos empíricos tentam rastrear, não podemos olhar apenas as propostas de políticas e as razões que as sustentam, e sim os proferimentos a respeito das normas e valores, proferimentos designativos e definitivos a respeito das coisas do mundo e seu nível de ação, proferimentos sobre experiências e emoções e assim por diante – todas as coisas que compõem tópicos ou temas de discussão (2009:8-9).

Os autores admitem que o termo “transmissão” pode levar a uma interpretação equivocada quanto ao processo que pretendem explicar – que começaria com uma entidade (ideia, proposta, experiência, valor...) e se transformaria em uma reivindicação da atenção ou recursos públicos; esta, por sua vez, seria discutida, teria suas alternativas avaliadas. Escolhido o curso da ação (uma lei, uma regra...), a ação seria posta em votação e implementada de acordo com o resultado da decisão. Parkinson e Bavister-Gould ressaltam que sua estratégia empírica não é cega à possibilidade de que, por exemplo, uma proposta proveniente de uma elite política tome um caminho mais curto nesse processo de transmissão. Assim como levam em conta também que outras propostas podem

emergir já formatadas na esfera pública formal – o que não é necessariamente negativo para a qualidade democrática deliberativa se essas propostas estiverem de acordo com os resultados de uma disputa argumentativa que já teve lugar na sociedade ou dêem margem a algum tipo de escrutínio público anterior à implementação das propostas (Parkinson; Bavister-Gould 2009:9).

A *tradução* das entidades deliberativas em leis e políticas concretas (variável e) pode ser mais um dos pontos a gerarem polêmicas de interpretação. A expectativa de que os discursos se transformem em propostas antes de seu amplo debate na esfera pública consistiria em um constrangimento normativo – já que limitaria a livre troca de experiências necessária para a construção do respeito e da empatia na democracia deliberativa, como diriam Gutmann e Thompson (1996). Mas Parkinson e Bavister-Gould defendem que a deliberação precisa produzir *decisões* (ou propostas de ação) para ser democrática:

Nesta definição, as instituições democráticas não são apenas espaços de conversação, mas sim espaços onde se reflete o que *fazer* em resposta às narrativas sobre a experiência vivida. As narrativas podem ser necessárias, mas elas não são suficientes. A questão, portanto, é como as entidades discursivas são traduzidas propriamente em propostas de ação, ou se algo se perde nessa tradução – o que, em nossa opinião, é o mais provável (2009:10, destaque no original).

A última variável se relaciona diretamente com essa questão, na medida em que trata da *implementação* e *avaliação* das decisões em forma de leis e políticas públicas. Nos debates reais, explicam Parkinson e Bavister-Gould, os objetivos podem ser contestados, os recursos raramente são adequados às promessas feitas e as políticas são desenhadas por um grupo de pessoas e implementadas por outras – que raramente estão em concordância quanto a vontades e ideias. As soluções tradicionais apontam ferramentas de *accountability* (eleitorais e de auditoria e monitoramento), mas, como os autores defendem, a macro-deliberação não se encerra na produção da decisão e, sim, acompanha sua implementação, permitindo ajustes e reavaliações (Parkinson; Bavister-Gould 2009:10-11). Neste sentido, Parkinson e Bavister-Gould apontam a importância das decisões estarem abertas a revisões, recorrendo às ideias de iteratividade e reflexividade – conceitos

bastante conhecidos dos deliberacionistas (Bohman 1996; Gutmann; Thompson 1996).

### **1.3 Aspectos importantes para a caracterização dos processos deliberativos**

A partir das contribuições acima apresentadas é possível sugerir um modo de lidar com as características que marcam diferentes episódios ou arenas de debate nesse sistema deliberativo. O que se quer dizer é que, ao se avaliar a deliberação de uma perspectiva sistemática, devem ser definidos indicadores comuns a momentos bastante diferentes. Mas tais indicadores só fazem sentido se forem ser adequados às particularidades de cada objeto de pesquisa.

A partir da observação das particularidades da criação da Empresa Brasil de Comunicação, este tópico apresenta um conjunto de elementos fundamentais para que se desvele o processo de formação da opinião e tomada da decisão no sistema deliberativo. Em outras palavras, embora especialmente elaboradas para a investigação do caso em tela, as dimensões da deliberação abaixo apresentadas constituem um desenho de pesquisa que pode vir a ser adaptado na análise de outras experiências de natureza discursiva.

Sendo assim, aborda-se a importância da contextualização temporal e espacial dos processos de debate público – o que se configura no conceito de *momentos deliberativos*, proposto nesta tese. Os momentos deliberativos definem não apenas quando ocorrem os debates (em que fase do processo político-discursivo), mas também quais são as marcas institucionalizadas dos espaços nos quais ocorrem os debates.

O segundo elemento fundamental das dinâmicas deliberativas são os *atores* a tomarem parte dos debates, devidamente situados em seus papéis – agentes políticos ou civis, ligados à promoção de interesses públicos ou defendendo o livre mercado e assim por diante. Mas tão importante quando a identificação dos atores é a definição das expectativas relativas à participação deles – daí a necessidade de se discutir, frente às limitações estruturais do acesso às esferas de debate, os métodos formais e informais de representação política.

Por fim, a última dimensão a caracterizar os processos de debate público são as dinâmicas discursivas, ou melhor, os discursos deliberativos propriamente ditos. Aqui cabem, novamente, certas escolhas da pesquisadora de modo a operacionalizar os princípios deliberativos em uma análise empírica – por exemplo, definir quais valores fundamentais da ética do discurso são identificáveis a partir de ferramentas metodológicas, ou, de modo mais primário, definir mesmo quais desses valores são factíveis neste ou naquele debate (e em que medida o são).

### **1.3.1 Fases do processo deliberativo**

Tendo em vista especialmente os processos de tomada de decisão a respeito de políticas públicas (como é o caso aqui investigado), julga-se importante delimitar quais são as fases que contemplam a deliberação pública. A título de ilustração, o estudo realizado por Ferree e seus colegas (2002) abrangeu um período bastante longo de tempo (mais de três décadas), dentro do qual acontecimentos de diversos tipos influenciaram o volume e o conteúdo do debate público.

O marco para uma pesquisa que gravita em torno de uma decisão política deve ser a própria tomada de decisão. A proposta desta tese é, então, analisar o debate sobre a radiodifusão pública que antecede a criação da EBC, o período em que a formatação da política estava na pauta dos Poderes Executivo e Legislativo e, finalmente, os desdobramentos que a produção da decisão provocou nas esferas política e mediática. Convertendo tal intenção em reflexão teórico-metodológica, trata-se da caracterização das fases de Tematização (antecedente), Implementação (intermediária) e Avaliação (posterior).

A *fase de Tematização*, ou problematização da questão, e contempla aquele momento em que, para Neblo (2005), é a definição da agenda ampla. A tematização está relacionada ao momento anterior ao debate na esfera do Estado, quando a agenda ainda está sendo discursivamente construída e os discursos ainda se localizam predominantemente no âmbito da sociedade. Esta fase tem

características visivelmente associadas à periferia do sistema de circulação do poder<sup>37</sup> e pode abranger um período indeterminado de tempo – tanto quanto for necessário para a formulação de demandas e o acolhimento destas pela esfera política. No caso do debate sobre a radiodifusão pública nacional, compreende a fase marcada pelo engajamento de representantes políticos isolados ou movimentos sociais em torno do tema, com pouca ou nenhuma repercussão no repertório dos cidadãos em geral, nos *media* e na produção de políticas.

A *fase de Implementação* delimita, como classificariam Parkinson e Bavister-Gould (2009), a tradução da agenda pública em projetos (de políticas e leis) a serem decididos pelo centro do poder político. No processo descrito por Neblo (2005), trata-se do desenvolvimento de políticas concretas a partir da interpretação e implementação da agenda. Supõe-se que é nesse momento que se dá de forma mais intensa a deliberação no âmbito do Parlamento e também nos *media*: enquanto os agentes políticos debatem, aperfeiçoam, negociam os projetos de lei, o campo da informação dá visibilidade à questão, discute aspectos do projeto, reporta as atividades dos políticos, e, eventualmente, toma partido. A criação da EBC percorre nitidamente tal trajetória, com início no lançamento da Medida Provisória por parte do Poder Executivo, seguida da apreciação do Congresso Nacional e a consequente sanção Presidencial. É um processo que, embora acompanhado por atores civis e influenciado por fatores externos, foi articulado estritamente na esfera da política institucional.

A *fase de Avaliação* abrange os desdobramentos de um acontecimento relevante para a trajetória discursiva das questões. Parte-se do pressuposto que, tendo como marco um evento estético-expressivo (Maia 2009), uma decisão judicial ou, como é o caso, a implementação de um projeto de lei, a deliberação pública se dá em um contexto modificado. Para Neblo (2005), a fase de avaliação é a ocasião na qual os agentes políticos tentam justificar suas decisões, demonstrando que souberam adequar as políticas à agenda pública. Considera-se

---

<sup>37</sup> É importante dizer que alguns projetos partem de formulações próprias do centro político, mas, usualmente, são aqueles que estão no domínio da administração do Estado (tais como a regulação dos processos internos e a criação de impostos).

que, a partir da implementação de uma política ou lei, há reflexos na forma de discursos que passam a habitar as várias esferas do sistema político. A sanção final de uma legislação não exclui a possibilidade de que ela venha a ser questionada, por exemplo, pelo Poder Judiciário. Além disso, mesmo os tramites do próprio processo podem vir a ser contestados por parlamentares contrários à proposta. E não se pode desprezar o papel que a sociedade desempenha na avaliação dos desdobramentos de suas demandas na forma da opinião pública e também daquela “publicada”. Do processo de criação da EBC destacam-se alguns indícios da repercussão da decisão política, a exemplo da protocolização de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo partido Democratas junto ao Supremo Tribunal Federal e da abordagem dos *media* a questões como os índices de audiência da TV Brasil e a ingerência do estado sobre a empresa recém criada<sup>38</sup>.

A delimitação dos processos deliberativos em fases contribui para entender as características de diferentes momentos, tais como o uso da razão pública na problematização das questões ou na produção da decisão e a distribuição da participação entre movimentos sociais, especialistas, classe política, por exemplo. Em suma, cada conjunto de atores desempenha papéis que podem se alterar ou se sobrepor ao longo do processo, assim como os discursos serem adaptados de acordo com as características e motivações de cada fase.

### **1.3.2 Lugar da deliberação**

O lugar da deliberação pode ser definido sob dois aspectos. O primeiro diz respeito à esfera do sistema deliberativo no qual ocorre a deliberação – observando o modelo de circulação do poder em duas vias (Habermas 1997). Em outras palavras, quer se delimitar a troca discursiva quanto ao âmbito do sistema: se os debates se dão no plano do centro do poder político e suas esferas intermediárias – tais como as reuniões de gabinete, as deliberações parlamentares, as cortes judiciais ou os conselhos que tratam de políticas setoriais –, ou, por outro

---

<sup>38</sup> Tais eventos são parte da análise empírica desenvolvida adiante.

lado, se os debates se restringem à esfera civil, como é o caso da conversação política informal, das assembleias, dos eventos patrocinados pelo mundo acadêmico ou da deliberação circunscrita aos *mass media*. Nota-se que há lugares por definição mistos, pois reúnem atores de diferentes esferas e têm atribuições tanto de formação da vontade quanto de produção da decisão, as instituições híbridas tais como os minipúblicos (Avritzer; Pereira 2005; Fung 2003; Hendriks 2006).

O segundo aspecto trata de uma clivagem mais profunda dentro desta primeira categoria, e está mais ligada à ideia de *topos*. Há diferentes papéis desempenhados pela deliberação no espaço de decisão e na esfera pública. Mas, adicionalmente, há diferenciações internas de acordo com a natureza de cada espaço. É pertinente um paralelo com as contribuições de Goodin (2005) e a deliberação sequenciada: dentro dos parlamentos (uma das instituições do centro do sistema) há debate nas comissões, nas audiências públicas e no Plenário. Isso também se aplica aos *media* se consideradas as diferentes características dos debates televisivos, das notícias ou da propaganda política (Maia 2012; Marques; Miola 2010; Marques et al. 2009).

A partir do caso da EBC, pode-se identificar diversos espaços a contribuir no debate ampliado sobre a radiodifusão pública. Pode-se destacar (1) as assembleias e campanhas organizadas por associações de classe, coletivos, movimentos, com o objetivo de discutir a democratização da comunicação; (1) os eventos acadêmicos, a reunirem pesquisadores em grupos de trabalho dedicados à acumulação de conhecimento e formulação de propostas relativas ao tema; (2) os espaços mediáticos especificamente envolvidos na crítica dos *media* (a exemplo dos programas “Observatório da Imprensa na TV”, produzido pela TVE Brasil, e “Ver TV”, da TV Câmara); (3) os eventos organizados por sindicatos patronais e entidades ligadas aos interesses dos empresários da comunicação de massa; (4) os fóruns políticos daqueles partidos que incluem em sua pauta diretrizes para a regulação da comunicação eletrônica; (5) na esfera institucional, as reuniões das comissões parlamentares, a exemplo da Comissão de Ciência e Tecnologia,

Comunicação e Informática, na Câmara dos Deputados, e da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, no Senado Federal<sup>39</sup>.

### 1.3.3 Momentos deliberativos

A partir da localização espacial e temporal oferecidas pelas categorias fase e lugar da deliberação, é possível pensar em uma distribuição da deliberação marcada por características bem distintas. O conceito funciona como se espaço (os lugares da deliberação) e tempo (as fases de Tematização, Implementação e Avaliação) constituíssem duas dimensões que definem as condições nas quais se dá a deliberação.

Um esquema dessa proposta é apresentado na Tabela 1, onde a variável tempo (fases) é representada por algarismos, 1, 2 e 3; e a variável espaço (os lugares ou situações) é representada por letras, A, B, C e assim por diante. Cada momento seria assim representado: momento 1A, momento 2A, momento 3A, de acordo com as situações de debate público.

Exemplificando: quando se toma o momento 1B (o Poder Legislativo na fase de Tematização) pode-se inferir que os debates sobre determinado tema se caracterizarão por pouca participação, uma vez que ele não faz parte da ordem do dia (não está em debate um projeto de lei tratando da questão) e os discursos sobre a questão irão se misturar com uma miríade de outros discursos<sup>40</sup>. Quando avaliado o momento 2B, a situação se altera, pois, tendo um projeto de lei em debate, há razões para os discursos e o envolvimento dos parlamentares serem mais intensos. Acredita-se que essas alterações acontecerão em cada um dos momentos deliberativos, variando de acordo com aquilo que Goodin (2005) denominou *tarefa* da deliberação.

---

<sup>39</sup> Às comissões parlamentares cabe avaliar e discutir propostas em fase inicial de tramitação. Há muitos projetos de lei que relacionados à radiodifusão pública e à regulação da comunicação “pairando” sobre a pauta das Casas. Por falta de interesse dos líderes, ou por não entrarem na ordem de prioridades do Congresso, tais projetos não vão além das próprias comissões.

<sup>40</sup> Quando o tema não faz parte da ordem do dia (período da sessão legislativa em que se discutem os projetos em tramitação) ele é debatido nas sessões não deliberativas ou nos Expedientes que antecedem ou sucedem a ordem do dia. No capítulo que trata da deliberação parlamentar, esse tema será melhor abordado.

Momentos Deliberativos					
Esferas	Situações		Fase 1: Tematização	Fase 2: Implementação	Fase 3: Avaliação
Esfera do Estado	A	Governo (Reuniões no âmbito da Presidência, de ministérios e secretarias etc.)	1A	2A	3A
	B	Parlamento (Plenário, comissões, audiências)	1B	2B	3B
	C	Poder Judiciário (Plenários de Tribunais e Ministério Público)	1C	2C	3C
	D	Conselhos de Autarquias, empresas públicas etc.	1D	2D	3D
Instituições Intermediárias (participação híbrida)	E	Minipúblicos (Conselhos, orçamentos participativos, audiências públicas, fóruns etc).	1E	2E	3E
	F	Convenções de Partidos políticos*	1F	2F	3F
Esfera da Sociedade	G	<i>Mass media</i> (Jornalismo, debates televisionados, narrativas ficcionais, HGPE, fóruns online etc.)	1G	2G	3G
	H	Assembléias, fóruns plenárias de movimentos organizados, grupos de interesse, <i>advocacy</i> , academia* etc.	1H	2H	3H
	I	Conversações cotidianas (Sociedade civil dispersa)	1I	2I	3I

Tabela 1: Momentos deliberativos.

\* Alguns atores coletivos constituem momentos deliberativos nas ocasiões em que promovem uma deliberação, por exemplo, nas plenárias de partidos, movimentos sociais ou grupos de interesse, nos eventos de cunho acadêmico, entre outros.

Os momentos deliberativos também podem reunir atores específicos, de acordo com as regras próprias de cada arena discursiva, e se dedicar a debater aspectos gerais ou pontuais das questões de interesse público. As reflexões quanto à participação dos atores ou quanto aos discursos nesses momentos que se constituem como deliberativos são apresentadas nos itens seguintes.

#### 1.3.4 Atores

Reiterando a questão da equidade de oportunidades de participação, abordada anteriormente, há uma demanda para que se garanta a acessibilidade das esferas deliberativas, sejam elas formais ou informais. Levando sempre em conta o princípio da universalidade da participação – que todos os concernidos devem ter acesso ao debate –, destaca-se que, quando se parte para a empiria, os momentos deliberativos são, de um modo ou de outro, restritos. Há um número limitado de pessoas que podem se manifestar em um fórum, os parlamentares seguem normas regimentais de distribuição do direito à fala, os programas de TV ou jornais têm espaços definidos em segundos ou caracteres para desenvolver os temas expostos e assim por diante.

Como, então, conciliar o princípio deliberativo da participação e as limitações espaciais e temporais impostas às situações de debate? Esta questão tem movido esforços de muitos teóricos e parece não se ter chegado a uma solução definitiva. Duas estratégias de avaliação parecem resolver satisfatoriamente este problema. Primeiramente, é interessante a busca de um equilíbrio de representação dos diversos atores interessados na questão em debate, que simule condições igualitárias de acesso de diferentes grupos sociais. Em segundo lugar, há que se verificar a configuração de uma “constelação de discursos” (Dryzek 2001:657), ou seja, se os discursos disponíveis sobre o tema são adequadamente representados pelos atores que têm acesso à fala.

Ambas as tarefas dependem de um inventário e de uma caracterização dos atores envolvidos (porque afetados ou porque praticam a advocacia de uma causa relacionada) com os temas em disputa, assim como a identificação dos argumentos que se relacionam com a questão. Uma atenção especial deve ser dada, porém, à representação daqueles grupos ou perspectivas tradicionalmente alijados dos processos políticos ou mesmo tratados desigualmente (Bächtiger et al. 2009).

Há diferentes abordagens para a caracterização dos atores envolvidos na deliberação. A diferenciação proposta por Fraser (1992) entre “públicos fortes” e “públicos fracos” – que avalia os atores de acordo com seu poder de tomada de

decisão – parece se relacionar mais com o momento deliberativo (conforme definido aqui) do que com o tipo de participantes (Maia 2009:179). Por exemplo, embora compostos por atores da sociedade civil os Orçamentos Participativos podem constituir públicos fortes, uma vez que produzem decisões vinculantes (Fung 2003). No caso que aqui se investiga, a criação da Empresa Brasil de Comunicação, um momento de deliberação relacionado ao tema que pode ser citado é a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, que reuniu atores de diferentes esferas sociais (tais como radiodifusores do campo público e movimentos pela democratização da comunicação) e integrantes do Governo (a exemplo do Ministro da Comunicação e do Secretário de Comunicação Social), mas que não constituiu um público forte, uma vez que não teve o poder de tomar qualquer decisão<sup>41</sup>. Ainda assim, distinções entre atores do centro do poder político e da periferia do sistema são importantes.

Outra proposta para identificar certos papéis, ou lugares de fala, nos processos deliberativos é apresentada por Peters. O autor, por exemplo, lista um conjunto de atores a tomar parte do debate público: os jornalistas; os representantes políticos; os intelectuais (que agem em nome do interesse geral e têm uma reputação construída publicamente); os especialistas (que se diferenciam dos intelectuais em razão de sua expertise limitada a certo tema); e os empreendedores morais (ou *advocates*, que, signatários de certas causas, costumam defender os interesses de indivíduos em seu nome) (Peters 2008:95-8).

Para Ferree e seus colegas (2002), os atores são organizados de acordo com as arenas que ocupam (essas arenas podem ser os *media*, as instituições religiosas, a academia, os movimentos sociais organizados, o Parlamento, entre outros). Os pesquisadores citam, por exemplo, os atores coletivos (agentes do Governo, partidos políticos ou porta-vozes de interesses ou valores de um grupo de pessoas); os jornalistas (que atuam não apenas como *gatekeepers*, mas também na construção das questões e demandas); os indivíduos que assistem aos debates a partir da galeria e constituiriam identidades coletivas (mas não atores coletivos) –

---

<sup>41</sup> O I Fórum Nacional de TVs Públicas será objeto de discussões no Capítulo 4 deste trabalho.

as “comunidades imaginadas” (grupos reunidos em torno de certas questões, como mulheres, trabalhadores, cristãos, ambientalistas, conservadores, latinos, a esquerda...) (Ferree et al. 2002:12).

Muitos papéis podem ser assumidos simultaneamente pelos atores participantes de um embate argumentativo, pois as pessoas frequentam diferentes campos sociais: um especialista em determinada área pode se envolver com um grupo de *advocacy* e se manifestar como tal e um membro de um movimento social pode ser considerado um agente do campo Político, uma vez que assume um posto no Governo. O que define o lugar do ator em um debate é a identidade que se assume no processo discursivo.

Uma última ressalva é necessária: identificar os atores pode não ser satisfatório a depender do momento deliberativo. Há que se ter em vista, por exemplo, o exercício de uma representação discursiva. Isso quer dizer que agentes do campo Político ou mesmo outros atores podem exercer uma representação de determinados discursos não vocalizados por atores diretamente envolvidos com a questão. Exemplos desse aspecto podem ser encontrados na defesa de interesses de determinados grupos por parlamentares em sua atuação individual ou no próprio discurso mediático, quando certos veículos adotam posicionamentos públicos e encampam bandeiras outrora assumidas por movimentos sociais (Maia 2009b).

Com isso, pretende-se afirmar que a existência de eventuais mecanismos formais de seleção e a análise dos atores presentes nas arenas discursivas não é suficiente para que se determine o caráter público do acesso ao debate. Na realidade, o que pode contribuir para o diagnóstico da deliberação no que concerne aos atores, além de identificar *quem* participa, é avaliar (1) as barreiras institucionais de entrada nas arenas discursivas (2) a reprodução interna de hierarquias no acesso à fala.

Adicionalmente, é de fundamental importância a articulação entre o exame dos atores presentes no debate e dos discursos tornados disponíveis. Isso

porque, só com a enunciação de todos os interesses e argumentos pertinentes ao tema em debate é possível compensar a inviabilidade da participação universal.

### 1.3.5 Discursos deliberativos

Reconhecendo que diversos tipos de comunicação podem contribuir para os processos deliberativos, torna-se necessário delimitar, então, o que constitui um discurso deliberativo. Em seus trabalhos, Peters (2008:78) traz a seguinte explicação:

Deliberação ocorre se asserções empíricas, descrições ou relatos, explicações, interpretações, propostas, prescrições, julgamentos ou avaliações normativas são corroborados por algum tipo de justificativa, por algum suporte argumentativo, ou por alguma apresentação de provas. Esses tipos de sustentação por argumentos ou por evidências devem se referir a questões, dúvidas, objeções atuais ou previstas e eles têm que estar abertos a maiores questionamentos ou objeções futuras<sup>42</sup>.

Fundado nas premissas da ação comunicativa de Habermas (que previam um discurso racionalmente justificado, sinceridade e construção do consenso), Steiner et al. (2004) se dedicaram a desenvolver um índice de deliberatividade – o *Discourse Quality Index*. Os autores, ao explicar sua mensuração da racionalidade e justificação dos discursos, sugerem que deve haver uma explicitação da relação entre as premissas e a conclusão e, quanto maior a coerência das justificações, mais facilmente os participantes as compreenderão (Steiner et al. 2004:21).

O trabalho de Steiner et al. (2004) foi discutido por Bächtiger et al. (2010), que avaliou as contribuições e as fragilidades do DQI. Criticando a restrição do índice quanto ao tipo de comunicação admissível nos processos deliberativos, Bächtiger e colegas diferenciam os tipos de discurso de acordo com a presença da racionalidade. Para os autores, a deliberação tipo I seria aquela que aciona

---

<sup>42</sup> No original: “Deliberation occurs if empirical statements, descriptions or reports, explanations, interpretations, proposals, prescriptions, normative judgements or evaluations are supported by some kind of justification, by some argumentative backing, or by some presentation of evidence. These kinds of argumentative or evidentiary support have to refer to actual or anticipated questions, doubts, objections, and they have to be open to further questioning or further objections. Deliberation is what we normally understand by debate, or discussion, or argument, or commentary”.

justificações racionais, apelam para o bem comum, demonstram respeito e pretensão de um consenso a partir da formulação de demandas e contra-argumentos no intuito de propor uma política construtiva (o único tipo admitido na aplicação do DQI). A deliberação de tipo II contemplaria aquelas abordagens que admitem outras formas discursivas, ou seja, vão além do discurso puramente racional, incorporando ao processo deliberativo formas alternativas de comunicação (inclusive o auto-interesse). Com isso, avaliam os autores, a deliberação de tipo II teria uma abordagem mais ampla e se aproximaria mais da realidade.

Com essa explicação, Bächtiger e seus colegas, na realidade, não chegam a propor um novo conceito de discurso deliberativo, mas sugerem que, ao admitir uma interpretação mais abrangente da comunicação deliberativa, incorporem-se a barganha (na forma de promessas ou ameaças) e as narrativas (*storytelling*) aos processos de deliberação, juntamente com as justificações do discurso racional.

Parkinson e Bavister-Gould (2009), por sua vez, cunharam a ideia de “entidades deliberativas”. Os autores pretendiam, com esse conceito, contemplar diversos tipos de discurso, desde aqueles típicos da deliberação – demandas e propostas apresentadas na forma de argumentação racional – até aquelas estratégias lançadas nas várias situações de interação que possam animar a atuação política – que incluem as narrativas, o humor, a retórica, a barganha etc.

A pluralização das formas discursivas válidas para a deliberação pública acaba por consolidar o espaço dos mais variados tipos de interação que ocorrem nas relações sociais – o que é muito positivo para reconhecer a validade de debates pré-políticos ou permitir a politização de certas questões ainda restritas à esfera íntima. Mas, para resguardar a coerência com o modelo normativo, certos valores não podem ser dispensados, por mais que se inclua diferentes modalidades discursivas no rol de práticas deliberativas (ou pré-deliberativas).

Ampliar o escopo dos discursos permite que não se despreze, *a priori*, a capacidade deliberativa de duas esferas caras à investigação aqui desenvolvida: o Parlamento, onde o discurso frequentemente é marcado pela retórica e as decisões

são tomadas muitas vezes através da barganha; e os *media*, onde predominam as alegorias do discurso ficcional e do entretenimento em lugar da comunicação política. No estudo dos debates sobre a criação da EBC, não se pretende, porém, minorar as expectativas quanto à capacidade argumentativa que marca tanto a representação político-parlamentar quanto a produção jornalística. Por reconhecer a vocação de tais esferas à justificação publicamente orientada é que esta pesquisa avalia, nos capítulos empíricos, a qualidade formal e substantiva da *argumentação* relativa à radiodifusão pública no Parlamento e na imprensa<sup>43</sup>.

\*\*\*\*

O conjunto de ideias aqui examinadas proporciona um panorama das iniciativas contemporâneas da discussão teórico-metodológica dos processos deliberativos. Os autores elencados oferecem, na variedade de seus diagnósticos e na riqueza de suas propostas, o refinamento das pesquisas empíricas, a compreensão da mobilidade dos agentes, a interpretação dos diferentes potenciais dos momentos discursivos e, por fim, a percepção das múltiplas dimensões da deliberação. Este capítulo procurou posicionar normativamente a presente pesquisa no que tange às arenas de debate público, à participação dos atores e às dinâmicas argumentativas. Nos capítulos seguintes, serão abordadas as reflexões teóricas aplicadas a dois momentos deliberativos cruciais na criação da Empresa Brasil de Comunicação: o Parlamento e os *mass media*.

---

<sup>43</sup> A operacionalização dos conceitos normativos da deliberação pública na forma de variáveis empíricas é apresentada no Capítulo 5.

## 2 DEBATES PARLAMENTARES: A DELIBERAÇÃO NO CENTRO DO SISTEMA POLÍTICO

Discutir a deliberação pública nas casas legislativas significa um resgate de uma concepção tradicional a respeito da função do Parlamento que se tornou secundária ante os estudos institucionalistas e a abordagem dos atores e das práticas como se exclusivamente orientadas por uma estratégia de cálculos sobre custos e benefícios (individuais ou partidários). Em geral, a atuação discursiva dos atores legislativos seria apenas mais uma atividade performática (exacerbada com cobertura diária das TVs legislativas) e de importância muito diminuta frente à política de gabinete, onde prevalecem as trocas de favores e as barganhas e o interesse público vem bem atrás do interesse de manutenção do poder desses agentes do Estado. É importante lembrar, no entanto, que o princípio da representação legislativa envolve uma dimensão discursiva (além daquela de controle e da própria produção de leis) que não pode ser substituída na conquista de capital simbólico entre os pares e frente ao eleitorado.

Outro fenômeno recente que favorece uma interpretação discursiva dos processos de tomada de decisão (ainda que na esfera do Estado) vem a ser a consistente literatura a debater uma suposta crise da representação. Ao cabo, esses estudos diagnosticam uma mudança – e não crise – na representação: “uma mudança na natureza da democracia representativa, em que seu grau de legitimidade aumenta mediante o seu aprofundamento, e suas instituições se fortalecem através de seu redesenho” (Pogrebinschi; Santos 2011:265).

Este capítulo aborda os debates parlamentares a partir da perspectiva da deliberação pública. Em um confronto da teoria com os desafios empíricos de se investigar os processos de discussão política orientados para o entendimento e a tomada de decisões, o capítulo anterior já havia destacado a importância fundamental da contextualização – a partir do conceito de *momentos deliberativos*.

Entendendo, portanto, que os momentos deliberativos são marcados por condições institucionais e circunstanciais, este capítulo aborda o sistema político brasileiro e o Poder Legislativo, com especial atenção ao desenho institucional da Câmara dos Deputados, esfera do Estado onde a criação da Empresa Brasil de Comunicação foi mais amplamente debatida.

Certas características são cruciais na configuração da deliberação parlamentar sobre uma política em elaboração. Os impactos que os diferentes sistemas políticos produzem sobre a capacidade deliberativa das Casas Legislativas foi apontado por Steiner et al. (2004). Seguindo esses indícios, para apreender a complexidade dos processos relativos à criação da EBC na esfera da decisão política, considera-se importante aprofundar o olhar sobre a instituição, seus atores e seus ritos processuais. Em outras palavras, o presente capítulo retrata o sistema político brasileiro a partir da sua dimensão legislativa, refletindo sobre o processo que se inicia com a proposição de um Projeto de Lei e se encerra com a materialização de uma política pública – no caso da criação da EBC, a proposição e a consequente aprovação de uma Medida Provisória. Para entender a ação parlamentar, e também as possíveis barreiras e hierarquias que permeiam a participação discursiva dos representantes eleitos, os pontos subsequentes avaliam a estrutura de poder interno que regula o desempenho dos atores e as dinâmicas do Plenário e, além disso, a influência da visibilidade nessa atuação.

Considera-se que o contexto deliberativo parlamentar é determinado por gramáticas duradouras, como as acima anunciadas, mas também é marcado por elementos mutáveis, a exemplo das forças e interesses representados a cada legislatura nas Casas. Sendo assim, o capítulo passa a discutir a composição da

Câmara dos Deputados entre 2006 e 2008, analisando as forças do Governo e da oposição e a ocupação dos cargos na Mesa Diretora.

Ao final do capítulo, discute-se como esse conjunto de fatores acaba criando uma estrutura hierárquica de oportunidades de participação e um modo de regular tanto a inserção de argumentos sobre a radiodifusão pública e sobre a criação da EBC no debate quanto a duração das contendas discursivas antes que se opte por decidi-las pelo voto.

## **2.1 O sistema político brasileiro**

O sistema político brasileiro é caracterizado, dentre outros elementos, por ser um “presidencialismo de coalizão”. A expressão pretende explicar as condições singulares propiciadas por sistema presidencialista no qual se suporia uma hegemonia do Executivo, mas que depende da formação de grandes coalizões partidárias, uma vez que o sistema de representação proporcional impede a conquista eleitoral da maioria no Congresso (Abranches 1988). Conforme explica Anastasia et al. (2008),

Por contraste com os arranjos majoritários (Lijphart, 2002), nos quais o Poder Executivo está organizado em gabinete de partido único, os altos graus de fracionamento do sistema partidário brasileiro, combinados ao sistema de representação proporcional, dificultam, e no limite, impedem que apenas um partido consiga conquistar, nas urnas, a maioria das cadeiras legislativas. Por consequência, importante condição para o sucesso presidencial na condução de sua agenda refere-se à construção de coalizões governativas que lhe garantam o necessário apoio legislativo.

A formação de coalizões, aliada com a fragmentação partidária, contribui, de acordo com os autores, para “a expressão, no âmbito do Poder Legislativo, da pluralidade de identidades, interesses e preferências presentes na sociedade brasileira”<sup>44</sup> (Anastasia et al. 2008). Tais características, além de outros dispositivos constitucionais, como a separação de poderes e sistemas de freios e contrapesos

---

<sup>44</sup> Há, aí, uma associação entre o modelo brasileiro e o consensualismo, explicado por Lijphart (*apud* Anastasia et al. 2008).

(*checks and balances*), não são suficientes para evitar a preponderância das forças majoritárias:

(...) a Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do presidente; a revisão constitucional é feita pelo próprio Poder Legislativo e não por um órgão independente; o Banco Central não goza de autonomia operacional perante o Poder Executivo e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados concentra poderes de agenda nas mãos das lideranças partidárias e incentiva o comportamento disciplinado dos legisladores (Anastasia et al. 2008).

O caráter presidencialista do sistema político estabelece claras distinções entre os papéis do Governo e do Congresso. Diferentemente de um sistema parlamentarista, onde o gabinete é constituído a partir das maiorias parlamentares – o que determina de antemão a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo –, no presidencialismo o chefe de Governo pode ser obrigado a conviver com o dissenso e, eventualmente, a contornar os obstáculos de uma oposição em maioria parlamentar. Conforme explicam Cintra e Lacombe (2007), existem nas diversas versões de parlamentarismo graus variados de fusão dos poderes. Mas a integração das funções executivas e legislativas nessas democracias parlamentaristas será, invariavelmente, maior do que em qualquer sistema presidencialista.

O caso do presidencialismo brasileiro parece, no entanto, exibir características atípicas. O sistema político pós-redemocratização vem sendo definido como um sistema que goza de uma singular estabilidade e disciplina partidária (Cintra; Lacombe 2007; Figueiredo; Limongi 1996; Moisés 2011; Nicolau 2007). Embora um sistema multipartidário com eleições parlamentares em lista aberta predissesse uma desagregação de interesses no Congresso e a consequente difícil “governabilidade”, a análise dos cientistas políticos quanto ao comportamento parlamentar indica que prevalecem os mecanismos de coesão e compensação congressuais e a centralização da estrutura de poder (Cintra 2007:40).

Acerca do desenho institucional legislativo brasileiro, pode-se destacar os seguintes fatores a influenciar sobremaneira o modo como a decisão política é

produzida: (a) existe uma forte hierarquia de poder entre os parlamentares, que favorece os líderes de partidos e aqueles que gozam de posições administrativas, tais como a presidência da casa, das comissões e a ocupação de relatorias (são agentes com capacidade reconhecida de controlar o acesso aos momentos de fala); (b) percebe-se o caráter diferenciado das formas de apresentação de um projeto de lei e suas diferentes tramitações (que regulam o tipo de debate que se dará e a sua duração); (c) a função legislativa, por conta de peculiaridades do caso brasileiro, é frequentemente assumida pelo Poder Executivo (através de decretos), intervindo no processo político de modo extraordinário.

As consequências desse desenho institucional, aliadas com as características próprias do Congresso e o modo como as forças políticas (de partidos, parlamentares e Governo) se articulam para a produção da decisão política são importantes para entender as dinâmicas argumentativas que têm lugar no Parlamento. Especialmente, a criação da EBC por iniciativa do Poder Executivo exemplifica a margem legal que o Governo tem de direcionar a pauta do Poder Legislativo conforme seus interesses, conforme se verá adiante.

### **2.1.1 O processo legislativo: diferentes medidas, modos de tramitação**

Quanto à organização do Poder Legislativo, dispõe-se um bicameralismo simétrico, pois os poderes do Senado e da Câmara são semelhantes e incongruentes. Isso ocorre em razão das diferenças de representação entre as Casas: ao Senado, composto por 81 parlamentares escolhidos através de eleições majoritárias, cabe representar as unidades da federação. Já a Câmara dos Deputados representam a população brasileira e, por isso, seus 513 integrantes são escolhidos por meio de eleições proporcionais que pretendem corresponder à densidade demográfica dos estados (embora se mantenham as distorções de representação na definição dos números de vagas mínimas e máximas por estado) (Anastasia 2007; Anastasia et al. 2008). Conforme avaliação de Cintra e Lacombe, “a representatividade popular da Câmara é em parte invalidada por não se respeitar, na fixação do tamanho das bancadas estaduais, a proporcionalidade com

o tamanho das populações estaduais”. Os autores explicam que a desproporção entre o número de parlamentares e o número de cidadãos por eles representados acaba por gerar pesos diferenciados aos votos dos eleitores, o que contraria a regra democrática de “um homem, um voto” (Cintra; Lacombe 2007:146).

No que concerne à produção de leis, “cada Casa atua como revisora das matérias cuja tramitação começou na outra”. Quando se trata da discussão e votação de iniciativas oriundas da Presidência da República ou do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal ou Tribunais Superiores), a tramitação inicia na Câmara (Cintra; Lacombe 2007:143).

Quanto ao chamado grau de institucionalização do Congresso Nacional, que reflete a “integração dos seus membros entre si e com os demais poderes” e também a especialização e profissionalização de seus agentes, os pesquisadores avaliam ser de nível razoável. Um grau razoável de institucionalização influencia positivamente “no processo que culmina com a política pública, ou seja, os atos do Governo que têm impacto na sociedade mediante medidas regulatórias, distributivas ou redistributivas”, afirmam os autores (Cintra; Lacombe 2007:145).

As proposições de políticas públicas podem ser formatadas para discussão e votação no Congresso de variadas formas – há as propostas de emenda à constituição, os projetos de leis complementares e ordinárias, as leis delegadas, as resoluções e as medidas provisórias. Essas proposições podem ser iniciativa das próprias Casas Legislativas (patrocinadas por parlamentares individualmente ou coletivamente), mas podem ser encaminhadas por outros poderes federais, pelas assembleias legislativas e também por iniciativa dos cidadãos (Cintra; Lacombe 2007:152).

O processo legislativo, que inicia com a distribuição<sup>45</sup>, prevê a avaliação de cada proposta primeiramente no âmbito das comissões parlamentares, onde os projetos são discutidos e votados, a princípio quanto ao seu mérito. Nessa fase é que muitas das medidas são barradas, em razão de sua inadmissibilidade

---

<sup>45</sup> Na Câmara dos Deputados, a distribuição consiste do encaminhamento dos projetos às comissões parlamentares competentes para analisá-lo. É a primeira das fases do processo legislativo e é de competência do Presidente da Mesa (Câmara... 2011, art. 139).

(inadequação financeira ou por problemas quanto à constitucionalidade, por exemplo)<sup>46</sup>. De acordo com a aprovação, as proposições seguem por todas as comissões técnicas pertinentes, onde são discutidas, relatadas e votadas, até serem encaminhadas ao Plenário. Mas nem todas chegam a ser decididas pelo corpo de parlamentares, já que alguns projetos são descartados ainda dentro das próprias comissões (Cintra; Lacombe 2007:152).

O percurso de um projeto varia também de acordo com seu conteúdo, que define se transitarão pelo Plenário em turno único (as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os de resolução) e se ignorarão a fila de matérias em espera por serem classificados como urgentes ou prioritários<sup>47</sup> (Cintra; Lacombe 2007:152-3).

Conforme o Regimento Interno da Câmara, os prazos do regime de tramitação são contados em número de sessões: quando se trata de matéria em regime de urgência, cinco sessões; quando se trata de matéria em regime de prioridade, dez sessões; quando se trata de matéria em regime de tramitação ordinária, 40 sessões.

Chegando a ser debatidos e votados pelo conjunto de parlamentares, os projetos podem ser decididos por votações abertas (ostensivas) simbólicas ou nominais (no primeiro e mais frequente caso, o presidente da mesa convida os deputados ou senadores favoráveis a permanecerem sentados e no segundo cada parlamentar anuncia seu voto) ou secretas (Cintra; Lacombe 2007:153-4).

Essas variações no modo de tramitação dos projetos – passando por comissões ou não, sendo votado em plenário ou decidido em caráter terminativo – definem quais são as janelas abertas para a deliberação parlamentar. Os próximos tópicos explicitam os condicionantes impostos ao debate de decisões políticas.

### **2.1.2 Atores e jogo de forças**

---

<sup>46</sup> Cintra e Lacombe citam o exemplo da Comissão de Agricultura e Política Rural, investigada por Luciana Pacheco entre 1991 e 2003. Nesse período, 92,5% das propostas examinadas sofreu parecer conclusivo contrário – o que levou ao arquivamento de 474 propostas (Cintra; Lacombe, 2007:174).

<sup>47</sup> Isso pode acontecer em razão da natureza do projeto, mas também por determinação do Poder Executivo ou das lideranças parlamentares no Congresso.

Uma parcela significativa dos trabalhos sobre as instituições democráticas brasileiras aponta o desequilíbrio de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que tange à produção da decisão política. De acordo com Limongi e Figueiredo (1998), o sistema político brasileiro concedeu progressivamente grandes poderes ao presidente da República. Ao passo que a Constituição de 1988 aumentou os recursos para que o presidente assuma funções de legislador, os regimentos internos das casas legislativas fortaleceram também a importância dos líderes partidários frente a suas bancadas.

A centralização do processo decisório observado na Câmara dos Deputados resulta, portanto, da estrutura interna de poder que verticaliza, em bases partidárias, a distribuição de recursos e direitos parlamentares entre os legisladores (Inácio 2007:210).

Adicionalmente, a marca da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é a cooperação, onde a vontade do presidente prepondera e o Congresso vota de modo disciplinado (respeitando a orientação dos líderes) (Limongi; Figueiredo 1998:82). Isso tem forte repercussão na distribuição dos poderes de agendamento e de participação no discurso: a ação discursiva no Congresso é regulada assegurando uma clara assimetria de poder entre Governo e parlamentares, e destes entre si. Nas palavras dos autores,

Os legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. No interior do Legislativo, os votos dos representantes eleitos pelo povo têm o mesmo peso, independentemente do número de eleitores que os elegeram, do número de mandatos que já exerceram, do partido a que se filiam etc. No entanto, para o desempenho de suas funções, legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto, distribuem de maneira desigual os recursos e direitos parlamentares (Limongi; Figueiredo 1998:91).

Dois outros conjuntos de atores figuram nessas relações assimétricas especialmente no interior do Poder Legislativo. São eles determinados pela estrutura funcional no interior das Casas (Mesa Diretora, Presidentes de Comissões, Relatores), mas também pelo sistema partidário (líderes), que, no Congresso, assume uma importância muito superior àquela do momento eleitoral (Cintra; Lacombe 2007).

A proporção de parlamentares que goza dessa posição de superioridade na hierarquia da Câmara dos Deputados varia entre 25% e 30% do conjunto de representantes, como se observa na Tabela 2.

Parlamentares e cargos na Câmara dos Deputados	2006 (52ª Legislatura)		2007 (53ª Legislatura)		2008 (53ª Legislatura)	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Não possui cargo de liderança	359	70,0%	382	74,5%	358	69,8%
Vice-líder	125	24,4%	106	20,7%	130	25,3%
Líder	18	3,5%	14	2,7%	14	2,7%
Mesa Diretora	11	2,1%	11	2,1%	11	2,1%
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>100%</b>	<b>513</b>	<b>100%</b>	<b>513</b>	<b>100%</b>

Tabela 2: Distribuição dos assentos na Câmara dos Deputados de acordo com os cargos de liderança.

Fonte dos dados: *Website* da Câmara dos Deputados.

A organização centralizada do Congresso distribui os direitos parlamentares de forma proporcional à representação partidária nas Casas. Cintra e Lacombe assinalam que este é um dos diferenciais do Parlamento brasileiro: outros sistemas, tais como a *House of Representatives* norte-americana, adotam o princípio majoritário, “segundo o qual cabe ao maior partido o controle da Casa e de todas as suas Comissões” (2007:149). Com o objetivo de se fortalecerem, os parlamentares se organizam em bancadas e blocos com direito a nomear seus líderes e vice-líderes. Os representantes de partidos, da maioria e da minoria, além do líder indicado pelo Governo, reúnem-se no Colégio de Líderes e, juntamente com as Mesas Diretoras das Casas, têm a prerrogativa de compor a Ordem do Dia, ou seja, determinar a pauta de debate e deliberação<sup>48</sup> (Cintra; Lacombe 2007; Inácio 2007; Limongi; Figueiredo 1998). Mas o poder das lideranças, consideradas agentes centrais da arena parlamentar (Inácio 2007:204), vai além disso:

O papel do *Líder* é crucial na atividade legislativa, pois ele expressa e faz valer, perante a bancada, a perspectiva partidária nas discussões e deliberações. É quem, por exemplo, orienta a bancada

<sup>48</sup> Na terminologia da Câmara dos Deputados, uma sessão de debate é aquela em que não há Ordem do Dia, o que acontece, normalmente, às segundas e sextas feiras. Uma sessão de deliberação é aquela para a qual estão previstas votações sobre um projeto em tramitação e acontecem entre terças e quintas feiras (Câmara... 2011).

nas votações de Plenário e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo também, "a qualquer tempo", substituí-los. Em numerosas ocasiões no Regimento Interno da Câmara dos Deputados deparamos com dispositivos que dão extraordinária força a esse cargo. Os líderes podem atuar em nome de seus liderados, com um voto ponderado pelo peso da respectiva bancada (Cintra; Lacombe 2007:149).

Essa condição parece estabelecer um paralelismo com a situação já abordada do avanço do Poder Executivo sobre as atribuições legislativas do Congresso, uma vez que tornaria a relação entre parlamentares e Governo negociações de gabinete. Mas há diferentes interpretações quanto à razão para essa organização interna da Câmara e do Senado. A primeira delas atribui a tentativa dos parlamentares de manter uma relação de patronagem e clientelismo com o Governo, à medida que, em troca do apoio aos projetos do Executivo, são concedidos recursos financeiros a serem distribuídos pelos parlamentares a suas bases. A seguir, a hipótese de Carlos Pereira sobre esta relação:

Dessa forma, fechar-se-ia o círculo: o sistema eleitoral enfraqueceria os partidos no plano eleitoral, mas os poderes presidenciais e a centralização de decisões no Legislativo os reforçariam no Congresso; ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa (Pereira s.d. *apud* Cintra; Lacombe 2007:161).

Outra explicação que corrobora ainda a hipótese da associação dos parlamentares como modo de fazer frente ao poder do Governo é apresentada por Fabiano Santos. O autor argumenta que, sozinhos, os parlamentares teriam pouca capacidade de ameaçar o Governo com um voto contrário. Citado por Cintra e Lacombe, Santos explica:

(...) a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação (Santos 2002 *apud* Cintra; Lacombe 2007:163).

Mas há um contraponto a essas interpretações dos canais de influência que permeiam a atividade legislativa. Na avaliação de outros autores, tais como Barry Ames, os benefícios da relação entre lideranças e liderados e entre os

parlamentares e o Governo pode ir além daqueles percebidos, a exemplo das concessões e modificações nas propostas que não ficam registradas pela votação nominal (*apud* Cintra; Lacombe 2007:166). O autor afirma que a interpretação da coincidência de posicionamento entre os líderes e suas bancadas nas votações pode ser mais do que uma manifestação da alta disciplina partidária no Congresso. Ames diria que “[a] aquiescência dos deputados ao encaminhamento partidário pode vir de negociação entre eles, a liderança e o Governo, e não da força partidária a que parecem submeter-se”. Ademais, explica, o voto coerente com o partido pode ser também fruto da própria ideologia em comum (Ames 2001 *apud* Cintra; Lacombe 2007:167).

Mesmo sendo analisada sob diferentes pontos de vista, percebe-se que as relações entre atores do centro do sistema político são submetidas a uma institucionalização que, por uma razão ou por outra, buscam compensações, mas nunca a eliminação das disparidades. Evidentemente, tais barreiras e hierarquias produzem impactos no modo como se dá a participação dos atores parlamentares nos processos de deliberação pública. Outro dos mecanismos que geram o desequilíbrio entre Executivo e Legislativo, são as Medidas Provisórias (MPs), que serão adiante abordadas.

### **2.1.3 Formatação dos projetos de lei: em destaque, as Medidas Provisórias**

Como dito acima, há diversas modalidades de formatação de uma proposição. Cada uma segue ritos e prazos diferenciados nas comissões parlamentares e no Plenário. A tramitação habitual de um Projeto de Lei em processo bicameral (tramitando pela Câmara e pelo Senado) ocorre de acordo com o seguinte esquema: (1) o projeto de lei é proposto pelos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou, ainda por iniciativa de cidadãos; (2) passa pela Câmara dos Deputados da qual, se aprovado, segue para o Senado Federal; (3) do Senado, se aprovado sem emendas, segue para a sanção presidencial onde pode ser sancionado ou vetado – um eventual veto deve ser ainda apreciado pelo Congresso. Caso o Senado faça emendas na fase 3, é preciso que a Câmara as

aprove antes de seguir para a sanção do Presidente da República (Figueiredo; Limongi 1996:6). Nesse caminho há também as comissões da Câmara e do Senado, que discutem preliminarmente e relatam o projeto para a votação nos plenários das duas Casas.

O caminho de uma Medida Provisória (que tem tramitação semelhante aos projetos de lei orçamentária), entretanto, é bastante diferente. Primeiramente, dado que a proposta tramita em regime de urgência, ela não é discutida e relatada dentro das comissões parlamentares. Durante o prazo estipulado para a validade da MP ela deve passar por discussão em Plenário da Câmara e do Senado apenas uma vez (mesmo que seja alterada) e seguir para a sanção presidencial. Ela volta para o Congresso apenas no caso do veto total ou parcial pelo Presidente da República (Figueiredo; Limongi 1996:6).

A título de ilustração, em uma pesquisa de 1996, processando dados do período entre 1989 e 1994, Figueiredo e Limongi (1996:9) descobriram que os projetos de lei em geral têm uma tramitação média de 616 dias até serem aprovados. As MPs, no entanto, têm um prazo limite para tramitarem no Congresso de apenas 45 dias antes de começarem a “trancar a pauta”, de acordo com a regra aprovada pela Emenda Constitucional nº 32/2001 (Cintra; Lacombe 2007). Com dados atualizados, Ferrari (2011) apresenta uma demonstração do tempo de tramitação das proposições aprovadas pelo Congresso (Figura 2).

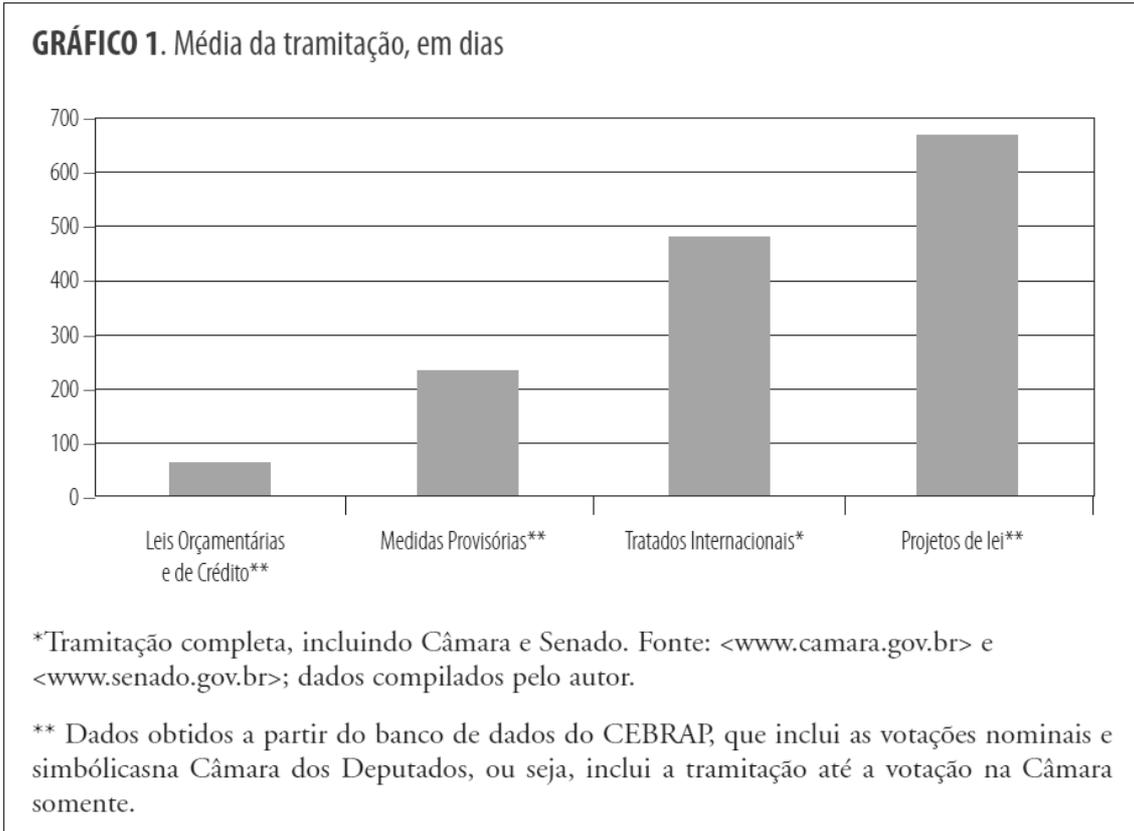


Figura 2: Tempo médio de tramitação dos projetos no Congresso, em dias.  
Fonte: Ferrari (2011:86).

A típica tramitação em caráter de urgência dispensa as MPs de serem debatidas no âmbito das Comissões temáticas, onde há mais tempo para a discussão dos variados aspectos técnicos e ideológicos dos projetos. Os esclarecimentos e as possíveis divergências sobre o projeto vão calhar no Plenário, quando poderiam ter sido amadurecidas no percurso normal de tramitação. Esse é o caso da proposta de criação da EBC, que, não tramitou por qualquer comissão: foi votada no Plenário da Câmara, posteriormente, do Senado e seguiu para a sanção presidencial.

Na avaliação de Limongi e Figueiredo, as proposições em regime de urgência são parcamente debatidas:

(...) como os dados relativos ao tempo de apreciação das matérias aprovadas deixam claro (Figueiredo e Limongi, 1995a e 1996), estas matérias tramitam rapidamente por ambas as casas, o que implica pequena participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas. Parlamentares são chamados a votar e a pouco mais do

que isto em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes (1998:93).

Embora haja uma evidente insatisfação dos parlamentares<sup>49</sup> com a estratégia do Poder Executivo de usar as MPs para forçar a aprovação de seus projetos, as regras para o lançamento desse tipo de decreto já sofreram alterações desde a Constituição de 1988. Conforme acima mencionado, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, determinou o tempo de apreciação das MPs em 45 dias a partir de sua publicação, quando essa matéria passa a se sobrepor às demais deliberações legislativas da Casa. Mas, adicionalmente, a emenda também restringiu os temas passivos de regulação por essa via<sup>50</sup> e proibiu que a mesma medida fosse reeditada após o decurso de prazo ou quando esta já houver sido rejeitada (Anastasia et al. 2008). As regras pretendem limitar as MPs àquelas matérias que cumprem o requisito de urgência e relevância – e esse é um dos pontos que vêm a ser debatidos na apreciação do mérito de cada medida.

É importante ressaltar que as consequências do uso de MPs para a aprovação de políticas de interesse do Executivo vão além de repercutir na pauta das Casas Legislativas, uma vez que essas medidas afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Isso acontece em razão do custo potencial da rejeição de um projeto desse tipo, dado que “a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*” (Figueiredo e Limongi 1998:88-9). Com o alto impacto de rejeitar uma MP, os parlamentares podem considerar sua aprovação inevitável, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência (Limongi; Figueiredo 1998). Isto se explica na seguinte equação:

Ao analisá-lo [o decreto de Medida Provisória], o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre o SQmp e uma

---

<sup>49</sup> A manifestação de insatisfação dos parlamentares com o volume de medidas provisórias enviadas pelo Poder Executivo à apreciação do Congresso Nacional teve repercussão inclusive no corpus empírico da pesquisa ora apresentada. Como se verá adiante, esse tema se constituiu como um dos argumentos acionados pelos deputados federais ao debater a criação da Empresa Brasil de Comunicação.

<sup>50</sup> A proibição abrange as MPs referentes “à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, bem com as já disciplinadas em projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e penderes de sanção ou veto do Presidente da República” (Anastasia et al. 2008).

situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira:  $SQ > SQ_{mp} > MP_{rej}$ , onde o símbolo  $>$  significa "é preferido a". Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada (Limongi; Figueiredo 1998)<sup>51</sup>.

Mas o mecanismo não sequestra de todo o poder de barganha dos parlamentares. Em razão de "trancar a pauta" do Congresso, impedindo-o de apreciar qualquer outro projeto, as negociações relacionadas às MPs ganham maior visibilidade e elevam os custos do processo decisório. Ademais, como diagnosticou Inácio, a obstrução em cadeia das votações aumenta o "potencial de chantagem" dos partidos nas negociações e propicia barganhas sequenciais (Inácio 2007:226).

#### **2.1.4 A dinâmica do Plenário: debates e decisões**

Uma sessão plenária pode ser ordinária (caso aconteça no período regular de atividade do Senado ou da Câmara) ou extraordinária; e deliberativa (quando há votações previstas) ou não-deliberativa (caso das segundas e sextas-feiras). Enquanto em sessões deliberativas, em que há Ordem do Dia, os parlamentares debatem e decidem matérias, as sessões não-deliberativas, ou de debate, têm a função de abrir espaço para o pronunciamento dos deputados e senadores, a leitura de matérias e comunicados da Mesa Diretora (Câmara... 2011; Senado... 2007).

A abertura da sessão na Câmara dos Deputados depende da presença de, pelo menos, 52 dos 513 parlamentares. Uma vez iniciada, a sessão plenária tem várias fases. Há tempo assegurado para os debates e votações de projetos em pauta, mas também há períodos destinados a manifestações de outra natureza. A Ordem do Dia é o principal momento de uma sessão deliberativa e, logo, ocupa a maior parte do tempo. As demais fases são o Pequeno e Grande Expedientes, que dão espaço para os oradores previamente inscritos discursarem sobre temas livres;

---

<sup>51</sup> Esse foi o caso da Empresa Brasil de Comunicação e da TV Brasil que foram inauguradas no dia 02 de dezembro de 2007, quatro meses antes da sanção final da lei que as criaria.

e as Comunicações Parlamentares e Breves Comunicações, ocupadas por representantes de partidos ou blocos (estas acontecem apenas caso haja tempo disponível após o encerramento da Ordem do Dia). Os pronunciamentos fora da Ordem do Dia dependem de inscrição prévia por parte dos parlamentares e são arranjados de modo intercalado entre blocos, partidos e mesmo parlamentares, distribuindo o espaço à fala de acordo com um princípio de alternância: por exemplo, como determina o Regimento Interno da Câmara, a lista de oradores para o Grande Expediente é organizada mediante sorteio e cada deputado pode falar nessa fase da sessão no máximo três vezes por semestre.

Há a garantia de que, na fase de debates da sessão, falarão os líderes (para orientar o voto de sua bancada, por exemplo) e o relator do projeto<sup>52</sup> (para ler seu parecer sobre a proposta). As demais intervenções se dão mediante a inscrição dos parlamentares, mas não há garantias de que haverá espaço para todos os interessados em se manifestar. Percebe-se na explicação de Limongi e Figueiredo:

(...) o direito à palavra é regulamentado: nem todos podem falar a qualquer momento. De outra forma, os debates não teriam fim. Ainda que os direitos das minorias tendam a ser defendidos, para que decisões sejam tomadas é necessário que maiorias sejam capazes de vencer a obstrução de minorias (1998:91).

Outras modalidades de fala são estritamente procedimentais: as *questões de ordem* são falas que interrompem a ordem de oradores inscritos e servem para questionar a interpretação do regimento ou a constitucionalidade dos procedimentos, com a explicitação dos dispositivos legais em questão; a manifestação *pela ordem*, por outro lado, é um pedido de esclarecimento ou protesto a respeito do andamento dos trabalhos da sessão; quando, durante o discurso de um parlamentar, outro deputado ou senador pede licença para brevemente pedir um esclarecimento ou manifestar apoio, trata-se da concessão de um *aparte* (Senado... 2007).

---

<sup>52</sup> O relator é o parlamentar designado (de acordo com os critérios de proporcionalidade da representação partidária) para apresentar parecer sobre matéria em tramitação. Ele reúne as emendas e as aprecia, recomendando ou não sua incorporação ao projeto e, no caso das MPs, se manifesta em Plenário a respeito de seu voto.

Percebe-se no acima descrito um alto nível de regulação da dinâmica discursiva parlamentar – em razão, principalmente, da escassez de tempo e da premência da tomada de decisão. A partir de tal constatação, é possível confrontar, nas análises empíricas sobre a EBC, se esse conjunto de orientações e regras pode se relacionar positivamente com os valores e princípios da deliberação pública, garantindo a pluralidade e a distribuição equânime do acesso à fala.

### **2.1.5 O impacto da crescente visibilidade na atividade parlamentar**

Um último ponto a tratar sobre o Congresso Nacional envolve uma realidade recente: a visibilidade das atividades legislativas teve um considerável incremento. Pode-se atribuir a ampliação do acesso à informação sobre o Poder Legislativo à criação das TVs Legislativas, a partir da regulamentação da TV a Cabo, em meados dos anos 90 (Rossetto 2008).

Os impactos que essa visibilidade teria gerado no comportamento desses atores vão desde a ampliação da participação dos parlamentares em Plenário e nas comissões, até a preocupação com a generalidade dos discursos, emitidos, a partir de então, para todo o território nacional. Freitas (2004) realizou uma investigação comparativa da produção legislativa anterior e posterior à implantação da TV Senado, que apontou o aumento no número de proposições apresentadas, entre 1995 e 2003, de 652 para 1464. No mesmo período, o número de pronunciamentos diversos passou de 2515 para 4214. O número de oradores inscritos para falar em Plenário no ano de 1998 foi de 289 (média de 9,6 por sessão), e, em 2003, foi de 485 (média de 18,6 por sessão). Em avaliações qualitativas, elaboradas pelo autor a partir de entrevistas a parlamentares e funcionários da Casa, Freitas afirma que práticas eventualmente condenáveis pela opinião pública passaram a ser evitadas pelos senadores. A título de ilustração, o autor relata:

O senador Pedro Simon confirmou que era comum a Mesa Diretora convocar várias reuniões deliberativas no Plenário do Senado para um mesmo dia, para efeito de contagem de prazos regimentais, quando de interesse das lideranças. Hoje em dia, essa prática não é mais recomendada pelos parlamentares, preocupados com a repercussão negativa na opinião pública, considerando que

isso poderia ser visto como um artifício para burlar o trâmite exigido para as matérias (Freitas 2004:54).

Adicionalmente, a percepção dos entrevistados por Freitas é de que a presença e a participação nas reuniões de comissões e no Plenário aumentaram razoavelmente. Atualmente, os senadores fazem uso do direito à fala em Plenário, mesmo quando o quórum é irrisório.

A totalidade dos entrevistados respondeu que, mesmo para um plenário com a presença de poucos senadores, ou mesmo vazio, vale a pena fazer pronunciamentos pessoalmente da tribuna. Para catorze senadores [entrevistados na pesquisa], isto se justifica por causa a transmissão pela TV Senado. O objetivo é atingir o público externo e não somente os colegas no Plenário. Dezesesseis senadores [entrevistados] reconheceram que já fizeram discursos quando no Plenário havia menos de cinco congressistas (Freitas 2004:58).

Por fim, o posicionamento dos parlamentares perante as câmeras também pode ter mudado o modo como os deputados e senadores elaboram seus argumentos e, principalmente, justificam seus votos. Na avaliação de alguns senadores entrevistados por Freitas, “Eles admitem que a emissora ampliou o campo de atuação parlamentar. Já é comum os discursos serem direcionados não só para os presentes no Plenário, mas também para os telespectadores” (2004:59).

As considerações demonstram a importância de se levar em conta, em pesquisas em deliberação parlamentar, as consequências da visibilidade pública no Congresso Nacional sobre comportamento discursivo dos parlamentares.

## **2.2 Forças e interesses representados na Câmara dos Deputados (2006 - 2008)**

Certas gramáticas, tais como os tipos de projetos de lei e seus respectivos processos de tramitação, as hierarquias internas e as dinâmicas do Plenário das Casas Legislativas, são estáveis e se mantêm mesmo com a renovação periódica do Parlamento. Outros condicionantes da deliberação parlamentar são transitórios, a exemplo da composição do Congresso quanto aos partidos políticos, ao posicionamento em relação ao Governo e à representação de interesses (na formação de bancadas). Os próximos parágrafos discutem tais elementos de modo

a contextualizar as disputas de poder e influência que, durante o processo de criação da EBC, tinham lugar na Câmara dos Deputados.

Na análise da composição da coalizão majoritária<sup>53</sup> estabelecida durante os dois mandatos do Governo Lula, os pesquisadores destacam a heterogeneidade ideológica que marca a base de apoio (Anastasia et al. 2008). A formação de coalizões garantiu, na maior parte dos dois mandatos, a prevalência dos interesses governistas em detrimento dos interesses da oposição.

A Tabela 3 demonstra que ao longo de 2006, último ano da 52<sup>a</sup> Legislatura na Câmara dos Deputados, a oposição (incluindo aí os partidos mais conservadores, e também o PSOL, à esquerda no espectro político-ideológico) ocupava menos de 30% dos assentos. Esse quadro não se alterou de modo consistente nos dois anos seguintes, com a renovação da Casa, na 53<sup>a</sup> Legislatura.

Os partidos com as maiores bancadas na oposição se mantiveram os mesmos nos três anos que compõem o recorte analisado nesta pesquisa. O Partido da Frente Liberal (PFL) – que, em 2007, adotou a denominação Democratas (DEM) – e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) eram as principais forças contrárias ao Governo, mantendo uma aliança forjada nas eleições presidenciais de 1994. Esses dois partidos, que juntos dispunham de cerca de  $\frac{1}{4}$  dos assentos, com o apoio do Partido Popular Socialista (PPS) e outras agremiações menores, desempenharam o papel de antagonistas nos debates no Congresso Nacional e também na esfera pública, ao longo de todo do Governo Lula.

---

<sup>53</sup> No início do primeiro mandato de Lula, sua base de apoio era minoritária, mas, ao longo dos quatro anos, angariou apoio do PMDB e do PP, mas perdeu o PPS (Araújo 2009).

Partidos e Posicionamento quanto ao Governo		2006 (52ª Legislatura)		2007 (53ª Legislatura)		2008 (53ª Legislatura)	
		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Oposição	PFL/DEM	63	12,3%	62	12,1%	58	11,3%
	PSDB	55	10,7%	64	12,5%	57	11,1%
	PPS	15	2,9%	19	3,7%	14	2,7%
	PSOL	7	1,4%	3	0,6%	3	0,6%
	PHS	-	-	-	-	2	0,4%
	PRONA	2	0,4%	-	-	-	-
<b>Total</b>		<b>142</b>	<b>27,7%</b>	<b>148</b>	<b>28,8%</b>	<b>134</b>	<b>26,1%</b>
Situação	PMDB	81	15,8%	92	17,9%	92	17,9%
	PT	82	16,0%	83	16,2%	80	15,6%
	PL/PR	38	7,4%	31	6,0%	42	8,2%
	PP	51	9,9%	41	8,0%	40	7,8%
	PSB	28	5,5%	28	5,5%	30	5,8%
	PDT	21	4,1%	23	4,5%	25	4,9%
	PTB	42	8,2%	22	4,3%	20	3,9%
	PV	8	1,6%	13	2,5%	14	2,7%
	PCdoB	11	2,1%	13	2,5%	13	2,5%
	PSC	6	1,2%	8	1,6%	11	2,1%
	PMN	-	-	3	0,6%	5	1,0%
	PMR/PRB	2	0,4%	1	0,2%	4	0,8%
	PTC	1	0,2%	3	0,6%	1	0,2%
	PTdoB	-	-	1	0,2%	1	0,2%
	PRTB	-	-	-	-	1	0,2%
	PHS	-	-	2	0,4%	-	-
PAN	-	-	1	0,2%	-	-	
<b>Total</b>		<b>371</b>	<b>72%</b>	<b>365</b>	<b>71%</b>	<b>379</b>	<b>74%</b>

Tabela 3: Representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Fonte dos dados: Website da Câmara dos Deputados

As agremiações que apoiavam o Governo, lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), representavam mais de 70% da Câmara dos Deputados, entre 2006 e 2008. Os dois maiores partidos na Casa eram o partido do Governo Lula e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>54</sup>, mas o apoio em nível nacional de um número expressivo de partidos de tamanho médio, tais como o Partido da República (PR, ex-PL), Partido Progressista (PP), Partido Socialista

<sup>54</sup> O PMDB já apoiara os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e aderiu à base aliada de Lula logo após o início do governo.

Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), consolidou a coalizão majoritária.

A definição de uma maioria acaba por influenciar na ocupação das instâncias de poder das Casas Legislativas, a exemplo da composição da Mesa Diretora, nomeação dos participantes das Comissões Parlamentares. As mesas diretoras das duas legislaturas pertinentes a este estudo demonstram esse fato. Os governistas ocuparam a maioria dos cargos, restando à oposição apenas três dos onze cargos, como se observa na Tabela 4.

Cargos da Mesa Diretora	52ª Legislatura (Biênio 2005-2006)			53ª Legislatura (Biênio 2007-2009)		
	Deputado	Partido	Posição	Deputado	Partido	Posição
Presidente	Aldo Rebelo	PCdoB	Situação	Arlindo Chinaglia	PT	Situação
1º Vice-Presidente	José Thomaz Nonô	PFL	Oposição	Narcio Rodrigues	PSDB	Oposição
2º Vice-Presidente	Ciro Nogueira	PP	Situação	Inocêncio Oliveira	PR	Situação
1º Secretário	Inocêncio Oliveira	PL	Situação	Osmar Serraglio	PMDB	Situação
2º Secretário	Nilton Capixaba	PTB	Situação	Ciro Nogueira	PP	Situação
3º Secretário	Eduardo Gomes	PSDB	Oposição	Waldemir Moka	PMDB	Situação
4º Secretário	João Caldas	PL	Situação	José Carlos Machado	DEM	Oposição
1º Sup. de Secretário	Givaldo Carimbão	PSB	Situação	Manato	PDT	Situação
2º Sup. de Secretário	Jorge Alberto	PMDB	Situação	Arnon Bezerra	PTB	Situação
3º Sup. de Secretário	Geraldo Resende	PPS	Oposição	Alexandre Silveira	PPS	Oposição
4º Sup. de Secretário	Mário Heringer	PDT	Situação	Deley	PSC	Situação

Tabela 4: Distribuição dos cargos da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados entre os Partidos.

Isso ocorre porque a definição do número de cargos aos quais cada partido pode concorrer é baseada na regra de proporcionalidade partidária (Inácio 2007). Em outras palavras, mais assentos na Câmara, significam mais cargos na Mesa Diretora da Casa.

Outra influência exercida pelas maiorias (e agravada pelas prerrogativas do Poder Executivo sobre o Legislativo) é a atribuição das relatorias dos projetos

que tramitam no Congresso. Para Santos e Almeida (2005:694), o relator “é um é um ator influente no processo decisório da comissão”, mas, além disso, ele desempenha uma função importante na promoção da informação entre seus pares a respeito das consequências de uma política pública. Com base no Regimento da Câmara dos Deputados, os autores assim definem o trabalho do relator:

Em termos gerais, ao relator cabe proferir parecer sobre a matéria, sugerindo sua rejeição ou aprovação, esta última do texto original ou substitutiva que, a seu critério, pode ou não incorporar eventuais emendas apresentadas pelos demais membros da comissão (Santos; Almeida 2005:699).

A relatoria da Medida Provisória 398/2007, projeto que criava a Empresa Brasil de Comunicação, coube ao deputado Walter Pinheiro (PT-BA), que teve atuação profissional na área das telecomunicações e, naquele momento, era titular da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara. Sua função, não se deu, porém, no âmbito dessa comissão, e sim junto ao Plenário da Casa, uma vez que a MP foi debatida pelo pleno.

Em um cenário como o acima apresentado, todos os projetos de interesse direto do Governo contam, potencialmente, com o apoio da maioria dos parlamentares – a não ser que a política desagrade a bancadas setoriais. A criação da EBC, por exemplo, contava era apoiada pelo Governo e sua base, mas, por razões que se verá adiante, contrariava não apenas o *lobby* das empresas de radiodifusão comercial, mas também os interesses da bancada da “bola” e da bancada do Rio de Janeiro.

As características institucionais do Poder Legislativo, especialmente da Câmara dos Deputados, formam o contexto no qual as dinâmicas argumentativas ocorrem. A forma como os projetos de lei são apresentados, debatidos e votados; as relações de poder que se estabelecem entre o Executivo e o Legislativo, entre as maiorias e as minorias, e entre os líderes e os demais deputados; em suma, todas as dimensões que condicionam a ação dos atores são importantes para compreensão da deliberação parlamentar, pois constroem o contexto onde as práticas discursivas acontecem. O próximo tópico aborda mais detidamente

questões normativas relativas ao tema da deliberação pública no centro da produção da decisão política.

### **2.3 Debates parlamentares: a perspectiva deliberacionista**

Uma das esferas centrais para a democracia representativa, o Parlamento, desempenha também um papel relevante para a ideia de sistema deliberativo. Reconhecem-se as funções de *accountability* horizontal e produção legislativa previstas para esta instituição nas referências da literatura sobre a democracia contemporânea. Ressalte-se que, não se ignora as diversas orientações teóricas a debater o funcionamento das instituições (Hall; Taylor 2003), mas a ênfase desta pesquisa recai sobre o aspecto discursivo da representação exercida por deputados e senadores.

As teorias sobre a racionalidade instrumental, os cálculos dos benefícios envolvidos na tomada de decisão por parte dos agentes políticos e o volume da produção legislativa, na interpretação aqui desenvolvida, não explicam como diferentes perspectivas são conciliadas na forma de um projeto de lei e tampouco justificariam a manutenção de momentos essencialmente discursivos, tais como audiências públicas promovidas pelas comissões parlamentares e o próprio tempo destinado aos pronunciamentos em Plenário. Tal como supõe Habermas, “[s]erá que os membros de uma comissão ou de uma bancada parlamentar se envolveriam reiteradamente em debates sobre questões carregadas de normatividade (...) a menos que presumissem serem capazes de convencer as pessoas por meio de melhores argumentos?” (2005:385)<sup>55</sup>. Acredita-se que, além de escolhas binárias orientadas pelos interesses individuais eleitorais, o Parlamento abriga também dinâmicas que podem ser avaliadas de acordo com os princípios deliberacionistas – mesmo que as intenções dos atores possam não ser, de

---

<sup>55</sup> No original: “Would members of a parliamentary committee or a caucus engage again and again in discussions on normatively loaded issues (...) unless they presupposed that they can win over people by better arguments?”.

antemão, deliberativas (Warren 2007). Além disso, um dos importantes aspectos da representação se trata da conformação discursiva da agenda política.

Um fenômeno relativamente recente demonstra a existência de uma margem epistêmica para o tipo de abordagem aqui proposto. Enquanto que, no âmbito da teoria, diagnostica-se e se demanda participação, o centro do sistema político, especialmente o Poder Legislativo, tem se preocupado com a porosidade às contribuições da sociedade. Iniciativas como a promoção da participação política através de diversos canais de diálogo indicam a ampliação do conceito de representação e um potencial incremento discursivo nas relações entre atores institucionais e cidadãos (Blumler; Coleman 2010; Marques 2008, Miola 2011c). Afinal, o que está em jogo na democracia representativa – e que vem a ser alvo das contribuições deliberacionistas – é a questão da legitimidade normativa:

Uma vez que a aceitação de decisões políticas já não pode ser baseada em justificações derivadas de uma visão substantiva de mundo que seja, ou que se esperaria ser, partilhada por todos os cidadãos, o ônus da legitimação finalmente recai sobre aquilo que se espera advir do processo democrático (Habermas 2005:386)<sup>56</sup>.

Como afirma Dryzek, as diferentes instituições e estruturas do Estado podem ser mais ou menos favoráveis à deliberação pública. Os parlamentos e as cortes, destaca o autor, tendem a ser mais deliberativos do que o poder administrativo, que governa por decreto. Dryzek destaca que nem sempre se pode prever qual é o desenho institucional mais apropriado para a promoção da capacidade deliberativa – “as estruturas do Estado podem gerar consequências inesperadas e surpreendentes que somente podem ser reveladas através da análise empírica” (2009:1395)<sup>57</sup>.

Mas, acredita-se que todos os momentos deliberativos são condicionados sobremaneira pelas circunstâncias em que ocorrem. Aqui, dar-se-á especial

---

<sup>56</sup> No original: “Once the acceptance of binding political decisions can no longer be based on justifications derived from a substantive world view that is, or can be expected to be, shared by all citizens, the burden of legitimation finally falls only on what we may expect from the democratic process”.

<sup>57</sup> No original: “State structures may have unintended and surprising consequences that can be revealed only by empirical analysis”.

atenção às deliberações nas Casas Legislativas e sua relação com o comportamento parlamentar e com a manifestação dos interesses.

### **2.3.1 Deliberação, comportamento parlamentar e a questão dos interesses**

No centro do poder político, os processos democráticos de tomada de decisão, afirma Elster (1998), envolvem três tipos de ação: a argumentação, a barganha (como negociação onde há concessões e acordos temporários entre as partes envolvidas) e o voto (agregação de preferências onde a decisão é tomada pela maioria). O que distingue a argumentação da barganha e das votações é, essencialmente, a possibilidade de mudança das preferências originalmente sustentadas pelos atores políticos (Rocha 2010).

Explica Rocha que, “[n]as concepções originais sobre a democracia representativa e o Parlamento, deliberação e representação eram dimensões estreitamente associadas” (2010:123). A autora localiza no século XX, especialmente com as contribuições de Max Weber e Joseph Schumpeter, a virada teórica que passou a deixar de lado a dimensão discursiva dos processos legislativos. Desde então, os estudos institucionalistas passaram a explicar as instituições legislativas como responsáveis por estruturar o comportamento coletivo dos atores políticos. As questões fundamentais sob essa perspectiva envolvem a distribuição desigual do poder de decisão entre os grupos e o uso da escolha racional como método para explicar a seleção das preferências (Hall; Taylor 2003).

Rocha dialoga com essas teorias e afirma que há motivos para defender a deliberação como parte importante dos processos de decisão.

As teorias que pressupunham que as preferências individuais fossem dadas e, portanto, que o processo político consistiria em sua simples agregação, como é o caso dos modelos econômicos de democracia (Downs, 1999), há muito foram questionadas e de forma bastante eloquente. (...) Mayhew (2006), em trabalho recente, reformulou seu ponto de vista original reconhecendo que o exercício da representação no parlamento possui feições bem mais complexas, não podendo ser reduzido à simples perseguição de vontades formuladas fora da arena política. Este ponto também é sustentado por March (1986), Przeworski (1995), Elster (1994, 1997)

e Jones (1994), que compartilham da visão de que “é razoável que os indivíduos mudem suas preferências como resultado de sua mútua comunicação” (Przeworski, 1995, p. 25) e de que “preferências políticas não podem ser tomadas como fixas, porque muito do processo político consiste na persuasão sobre cursos de ação preferidos” (Jones, 1994, p. 33, tradução nossa) (Rocha 2010:125).

Ainda assim, a autora identifica uma persistente lacuna no que diz respeito de estudos legislativos de cunho deliberacionista. Para Rocha, a razão para tanto é uma oposição entre uma perspectiva realista, “que pretende abordar os problemas políticos da forma como eles se manifestam”, e uma abordagem normativa que se compromete a criticar os “processos políticos nos moldes em que ocorrem nas democracias contemporâneas” e prescrever “como esses processos deveriam ocorrer” (2010:126). Rocha demonstra, então, como conciliar os estudos legislativos e o deliberacionismo através de uma proposta que constata a importância e, ao mesmo tempo, a escassez da informação para a tomada da decisão no âmbito do Parlamento.

Segundo essa abordagem [do modelo informacional], uma vez que os legisladores têm aversão a riscos, a redução da incerteza, sendo um bem coletivo, interessa a todos. Por essa razão, Krehbiel descreve o problema central das legislaturas como a necessidade de incentivar a especialização dos legisladores e o compartilhamento de informação entre eles (isto é, o uso não estratégico da informação) para benefício da legislatura como um todo, sendo esta uma condição para dotar de maior racionalidade as decisões. Dessa forma, os legisladores poderiam tomar suas decisões com base no maior volume possível de informações, oriundas de fontes diversas, sendo capazes de avaliar os diferentes aspectos de uma proposta (Rocha 2010:129).

O que parece fundamental para um estudo como aquele proposto por Rocha é a manutenção de um olhar crítico sobre a própria teoria deliberativa – olhar esse capaz de admitir certas incongruências nos processos discursivos e evitar atribuir à deliberação a responsabilidade por orientar todo e qualquer processo de tomada de decisão. Em outras palavras, persistem no Parlamento a barganha e a decisão por escolha da maioria, além de uma dimensão estratégica na ação dos representantes políticos.

De acordo com a avaliação de Bächtiger e seus colegas (2009), mesmo em sistemas políticos nos quais a competição partidária é minimizada pelos arranjos de coalizão, a cooperação e a deliberação não podem ser pressupostas. Na realidade, os autores explicam, as coalizões são movidas por um jogo de motivos mistos (*mixed motive game*): se, por um lado, há razões para a cooperação entre os atores para o sucesso na construção de políticas, por outro lado, os partidos arcam com os incentivos para se dirigirem aos círculos eleitorais que os sustentam (Martin; Vanberg 2005 *apud* Bächtiger et al. 2009:15). Assim, os atores estariam divididos entre um comportamento cooperativo e uma atuação competitiva<sup>58</sup>.

Elkin (2004) aponta os benefícios da produção de leis e políticas através de uma abordagem deliberacionista: na medida em que as decisões são tomadas tendo em vista a deliberação pública, a razão prevalece sobre o exercício do poder e das barganhas. Para isso, porém, tanto as instituições quanto os atores precisam funcionar “deliberativamente”, que, na definição do autor, seria o modo como os legisladores lidam com o interesse público:

A disposição, por parte dos legisladores, de pensar as questões políticas sob a perspectiva dos efeitos que estas geram sobre o interesse público, em lugar de se preocupar somente com os efeitos sobre seus próprios interesses ou sobre os interesses de um grupo social em particular é crucial (Elkin 2004:42)<sup>59</sup>.

Mesmo os juízos individuais sobre o que vem a ser o interesse público devem ser disposições iniciais passíveis de revisão durante o processo de conciliação que acontece entre os parlamentares. Como afirma Rocha (2010), embora seja frequente a percepção de que a deliberação ocorrida no Parlamento se resume a “jogos de cena”, nos quais “as decisões já estariam predeterminadas por acordos feitos entre os partidos ou por compromissos assumidos com o Governo”,

---

<sup>58</sup> No caso investigado pelos autores não haveria uma forte disciplina partidária e haveria espaço para posicionamentos independentes, favorecendo a deliberação. A relação entre parlamentares e seus partidos é diferente no caso do Brasil, que, embora tendesse à indisciplina em virtude de seu sistema presidencialista e multipartidário, na realidade, conta com atores altamente disciplinados (a maioria segue a orientação dos líderes) e dispostos a cooperar com o Executivo (Limongi; Figueiredo 1998:82).

<sup>59</sup> No original: “Crucial is a disposition on the part of lawmakers to think about public matters in terms of how they might affect the public interest, instead of solely in terms of each lawmaker’s own interest or the interest of some particular group in the society”.

essa visão “não diz tudo sobre a política parlamentar”. A justificação das decisões políticas, diz a autora, é um ingrediente fundamental da consolidação dos procedimentos democráticos (Rocha 2010:128). Há particularidades nessa troca e revisão dos argumentos, demonstra Elkin:

Legisladores deliberativos irão oferecer *razões* para seus posicionamentos, mas a produção de leis não é análoga a um debate na sociedade, no qual grandes discursos são apresentados sucessivamente por modernos péricles. Considerando que um amplo acordo sobre importantes medidas legislativas que surja rápido ou facilmente é improvável, uma vez que este deve ser construído a partir de diversos posicionamentos iniciais, o prêmio para os legisladores de espírito deliberativo não será dado pela sua oratória e sim por realizar, por tornar concreta a conciliação entre as várias interpretações do interesse público (Elkin 2004:43)<sup>60</sup>.

A construção deliberativa de decisões concretas, como destaca Elkin, requer algumas condições. Primeiramente, a deliberação nos termos do interesse público não pode ser restrita em razão das pressões políticas. Mas ser livre para pensar o interesse público não significa ser motivado para tal, lembra o autor. Em segundo lugar, portanto, deve haver motivações institucionais para a defesa do interesse público e, finalmente, os legisladores devem ser levados a crer que serão recompensados politicamente por essa atitude<sup>61</sup>.

É importante para o desenho proposto por Elkin a organização deliberativa da legislatura, de modo que se desenvolvam incentivos para parlamentares legislarem em nome do interesse público. Adicionalmente, a prática depende de um reconhecimento atribuído pelos próprios cidadãos (no momento das eleições, por exemplo)<sup>62</sup>. A separação dos poderes também favorece a

---

<sup>60</sup> No original: “Deliberative lawmakers will offer *reasons* for their positions, but lawmaking is not analogous to a debating society where great speeches are delivered by one modern-day Pericles after another. Because widespread agreement on important legislative measures is not likely to emerge quickly or easily, but must be built up from diverse initial positions, the Premium for deliberatively minded lawmakers will be less on oratory and more on drawing out, making concrete, and reconciling various interpretations of the public interest”.

<sup>61</sup> Nas palavras de Elkin, “there must be a citizenry with the ability and the inclination to reward lawmakers whose legislative activity is directed at serving the public interest” (2004:43).

<sup>62</sup> Elkin explica que “The citizens of a commercial republic must be, in their way, as capable as its lawmakers. They must have qualities of judgment that allow them to discern which prospective lawmakers understand lawmaking to be, in significant part, a deliberative process, and have either the skills necessary to participate in the process or the inclination to develop such skills” (2004:48).

ampliação do debate (com o aumento das vozes de diferentes instituições no processo), mas é importante também a construção de lideranças, uma vez que a atuação deliberativa dos deputados e senadores pode ser influenciada por sua busca por reconhecimento entre os pares e perante o público. O autor acredita na disposição dos líderes (parlamentares em posição de poder sobre as bancadas ou que possuem cargos como presidência e relatorias) em organizar as legislaturas, o que acabaria por incentivar a deliberação sobre o interesse público. Essa ideia está associada ao entendimento que a ambição e a competência dos poucos parlamentares em destaque seriam capazes de conduzir a maioria medíocre da qual é composto o Parlamento à defesa do interesse público (Elkin 2004).

A terceira condição para a realização do projeto deliberativo no âmbito institucional parlamentar é a existência de uma esfera da cidadania capaz de avaliar e recompensar as boas condutas dos seus representantes<sup>63</sup>. Nas palavras de Elkin, “[n]enhum estratagema institucional pode superar uma cidadania que regularmente escolhe para lhe prestar serviço indivíduos medíocres e auto-interessados, destituídos do ‘conhecimento apropriado dos objetos e dos princípios da legislação’” (2004:54)<sup>64</sup>. Rocha resume bem os incentivos à deliberação parlamentar:

(...) os parlamentares podem usar o debate como estratégia para persuadir seus pares dos méritos substantivos de uma proposta ou posição política, para mobilizar apoio e reduzir a oposição dos eleitores em torno de uma decisão, para reivindicar crédito político por suas posições e para fortalecer sua credibilidade e sua reputação como especialistas (2010:128).

Adicionalmente, considera-se importante verificar, como exemplifica a questão da regulação da radiodifusão, se, e em que medida, os representantes políticos podem estar pessoalmente implicados em qualquer decisão a ser tomada

---

<sup>63</sup> De acordo com Elkin (2004), para que os cidadãos sejam capazes de formar juízos sobre a atuação de seus representantes é necessário que eles próprios tenham experiência quanto à deliberação pública e o debate sobre o interesse público – e aqui o autor valoriza as iniciativas que promovem a deliberação pública na sociedade.

<sup>64</sup> No original: “No amount of institutional contrivance can overcome a citizenry that regularly chooses for office time-serving, self-interested mediocrities who lack ‘due acquaintance with the objects and principles of legislation’”.

no âmbito do Estado. Isso porque, embora permaneçam as evidências superficiais da qualidade do debate, o que pode ocorrer na realidade, é o uso do debate de modo a legitimar decisões que não sejam efetivamente democráticas.

### 2.3.2 O Parlamento e o desenho institucional deliberativo

Um projeto essencialmente normativo como esse enfrenta as dificuldades e críticas dirigidas às altas expectativas quanto ao funcionamento das instituições e quanto aos comportamentos individuais. Autores como Bohman buscam repensar o desenho e os mecanismos já consolidados nas democracias de modo a contemplar a deliberação pública nesse sistema. Como explica o autor, não se trata de rejeitar as características que marcam os sistemas políticos democráticos (tais como eleições, revisões judiciais, constitucionalismo e a *expertise*), mas sim reinterpretá-las.

Muitas vezes, tais instituições e procedimentos são envolvidos por razões puramente pragmáticas; por vezes, é dito que são apropriados dadas as circunstâncias sociais; e às vezes eles são aceitos, a princípio, de acordo com os padrões de justificação deliberativa. Em todo caso, porém, alguns argumentos devem ser apresentados para se utilizar esses procedimentos baseados em fatos sociais. Justificativas ou ajustes pragmáticos aos fatos sociais, por mais que tornem a teoria da democracia deliberativa realista, têm esse perigo. Mais uma vez a democracia deliberativa enfrenta um dilema. Realismo em demasia pode estabelecer um limite de viabilidade muito limitado; muito pouco realismo nega que a viabilidade é necessária a qualquer teoria adequada sobre a democracia deliberativa (Bohman 1998:415)<sup>65</sup>.

Essa suposta incompatibilidade das expectativas deliberativas com a realidade do jogo político deve ser analisada com mais cuidado, uma vez que a crítica deve partir de um horizonte normativo – ao contrário de promover uma desfiguração nos princípios em nome da exequibilidade. Lembrando, ainda, que

---

<sup>65</sup> No original: “Sometimes such institutions and procedures are embraced purely for pragmatic reasons, sometimes they are said to be appropriate to given social circumstances, and sometimes they are accepted in principle according to the standards of deliberative justification. In every case, however, some argument must be given for the use of these procedures that is based on contingent social facts. Pragmatic justifications or accommodations to social facts, however realistic they make the theory of deliberative democracy, have this danger. Once again deliberative democracy faces a dilemma. Too much realism can draw the limit of feasibility too narrowly; too little realism denies that feasibility is required of any adequate theory of deliberative democracy”.

Habermas, ao avaliar as diversas iniciativas de avaliação empírica da deliberação, afirmou que o poder das maiorias parlamentares é fruto da eleição dos representantes – que, por sua vez, é (ou deveria ser) expressão das opiniões públicas formadas deliberativamente.

Este poder deriva do resultado das eleições gerais, que por sua vez é determinado por opiniões formadas deliberadamente – opiniões construídas por controvérsias públicas e disputas sobre programas concorrentes. Do ponto de vista sistêmico, o poder comunicativo, armazenado por partidos majoritários, compartilha das mesmas raízes que a influência mais fluida dos debates parlamentares sobre a mudança de votos dos parlamentares. Essa é a razão para que a constatação de que o poder institucionalizado das maiorias democraticamente eleitas não pode ser *facilmente* contraposto à deliberação dentro do parlamento ou das comissões parlamentares se encaixe tão bem tanto na perspectiva geral de uma teoria do discurso sobre o Estado constitucional quanto em outro achado, e que os argumentos igualitários têm sim um impacto mensurável sobre os resultados igualitários em caso de um impasse (Habermas 2005:390, destacado no original)<sup>66</sup>.

Enfim, como afirma o autor, o comportamento dos participantes nos processos de deliberação sempre pode ser, em alguma medida, explicado pelo paradigma discursivo uma vez que o ator se envolva naquela prática comunicativa (diferentemente do que acontece com o paradigma da escolha racional, segundo o autor) (Habermas 2005:391).

Sob o abrigo da teoria deliberativa, já há alguns trabalhos de proeminência reconhecida sobre como se processa o debate nas casas legislativas (Steiner et al. 2004; Goodin 2005). Goodin enfatiza que se deve levar em conta que há uma estrutura institucional (*institutional framework*) mantida pelos procedimentos parlamentares que serve de arena para a ação dos atores representativos. Essa estrutura prevê, por exemplo, a divisão de trabalho que acontece por meio das

---

<sup>66</sup> No original: “This power derives from the result of general elections, which is in turn determined by deliberatively formed opinions – opinions shaped by public controversies and disputes on competing platforms. From a systemic point of view, the communicative power, stored by majority parties, shares with the more fluid impact of parliamentary debates on shifting votes of MPs the same roots of political deliberation. This is why the finding that the institutionalized power of democratically elected majorities cannot be *easily* counteracted by deliberation within either parliament or parliamentary committees fits as well to the overall view of a discourse theory of the constitutional state as the other finding, and that egalitarian arguments did have a measurable impact on egalitarian outcomes in cases of a stalemate”.

comissões que reportam os resultados de seus debates ao Plenário, que, então, discute-os novamente (2005:187). Essa estrutura é influenciada pelas disputas partidárias que chegam, inclusive, a extrapolar as esferas características de cada poder republicano, a exemplo da alta influência que o Poder Executivo pode ter sobre os trabalhos legislativos em determinados sistemas.

Há significativas diferenças entre os debates restritos às comissões e os debates em Plenário. Para citar algumas, os participantes dispõem de distintas cotas de fala nesses espaços; há limites bem mais rígidos para as intervenções dos parlamentares no Plenário e há restrições para as revisões *a posteriori*, uma vez que os projetos são votados; nas comissões, o presidente toma parte ativa dos debates, enquanto no Plenário ele desempenha uma função predominantemente processual/formal; as funções dos debates também são essencialmente diferentes a depender da arena parlamentar – as comissões procuram refinar (ou reelaborar) as propostas, enquanto que o Plenário tende a racionalizar as preferências em direção à aceitação ou rejeição do projeto (Goodin 2005:187-8).

Ademais, é notável a influência da visibilidade do Plenário (amplificada pelas TVs legislativas), que pode funcionar de modo conflitante em relação a alguns princípios deliberativos: se, por um lado, a exposição favorece o respeito entre os atores, contribui para o reforço na elaboração de justificativas que evidenciem a busca pelo bem comum, por outro, ela tende a prejudicar a construção de consensos e comprometer a autenticidade, pois a variação de posicionamentos pode ser mal interpretada pelos eleitores daqueles parlamentares que mudam de opinião no meio do debate.

A próxima sessão discute aquelas características do sistema político brasileiro, especialmente o desenho institucional do Poder Legislativo, de modo a sustentar uma avaliação dos debates abrigados no Congresso Nacional fundamentada nos principais condicionantes da atividade parlamentar.

## **2.4 Condicionantes da deliberação parlamentar**

Nas investigações de Steiner e seus colegas (2004), acrescidas das reflexões que se seguiram (Bächtiger et al. 2009), sobre os debates parlamentares é patente o modo como as características do sistema democrático e o desenho institucional dos parlamentos condicionam a deliberação que lá acontece.

Ao afirmar que há deliberações diferentes (ou diferentes níveis de deliberatividade) de acordo com cada situação discursiva, pretende-se esclarecer que a participação dos atores, os propósitos do debate (introdução de uma questão na agenda política, construção de um projeto legislativo ou tomada de decisão) e as estratégias discursivas empregadas diferem a depender do momento deliberativo que se apresenta.

Os ritos institucionais, assim como a estrutura formal dos parlamentos, são desenhados para que as decisões sejam justas, bem informadas e orientadas pelo interesse público. Por princípio, esse desenho coaduna com os valores defendidos pela democracia deliberativa. A questão não é mais, portanto, se a deliberação pública é uma expectativa normativamente válida em tais instituições e, sim, em que medida a ação política dos parlamentares transforma as evidências empíricas da deliberação pública.

O debate de temas livres no Plenário, nos expedientes que antecedem a Ordem do Dia, permite a inserção de questões que não estejam necessariamente vinculadas a projetos em tramitação. Essas aberturas do principal espaço de visibilidade discursiva do Congresso possibilitam também que a agenda de outras instituições – como a agenda dos *media* (Máximo 2008) – seja incorporada às falas dos representantes e se construa uma ponte entre a esfera pública e a esfera política.

A tramitação ordinária dos projetos de lei também prevê diferentes situações de debate (como as comissões, as audiências públicas e o próprio Plenário) e garante a participação de agentes de informação (que podem ser consultores legislativos, especialistas convidados, ou mesmo os relatores dos projetos). Resumindo, provê as condições necessárias para o aperfeiçoamento das políticas por meio de processos discursivos.

No entanto, a inclusão de um projeto de lei na pauta da Casa depende de uma estrutura pouco deliberativa: o sistema de privilégios que reserva às lideranças partidárias e à Mesa Diretora o poder de determinar quais projetos seguirão adiante em seu trâmite e serão debatidos pelo Plenário. Mas há, ainda, outra assimetria que interfere nesse processo: quando há interesse especial do Governo em aprovar determinada medida, o Poder Executivo lança mão de suas prerrogativas constitucionais e “força” a entrada de seu projeto na pauta do Congresso.

Este é o caso das Medidas Provisórias, que, ao atalhar o caminho, indo direto à apreciação do conjunto de deputados, deixa de ser debatida e aperfeiçoada em instâncias preliminares tais como as comissões parlamentares. Nessa modalidade de projeto, encurtam-se também os prazos disponíveis para que os representantes proponham emendas e discutam o parecer do relator. Por fim, as MPs acabam por deixar de lado todos os projetos pertinentes àquela política que estejam tramitando (alguns há muitos anos)<sup>67</sup>. Fica comprometido, assim, o progresso da questão oportunizado pela deliberação de longo prazo que por ventura a instituição já venha alimentando.

Ao centrar toda a ação discursiva no Plenário, a deliberação das MPs se sujeita também à premência da tomada de decisão. Quando é preciso decidir, os conflitos podem ser exacerbados em lugar de temporizados; os posicionamentos cristalizados, em lugar de revistos. O Plenário é também um espaço de visibilidade (extremamente potencializada pelos próprios veículos estatais de comunicação) e isso pode produzir impactos paradoxais à deliberação pública. Nessa situação, há atores em busca de consolidar seu capital político e a exposição pública pode incentivá-los a assumir uma postura menos flexível em relação aos seus opositores.

Há, porém, dois fatores que tornam a visibilidade do Plenário positiva para a deliberação. O primeiro é o aumento da *accountability* discursiva (Gutmann,

---

<sup>67</sup> Um fato comum é o pensamento de projetos de lei com propostas similares para que eles sejam debatidos em conjunto no âmbito das comissões.

Thompson 1996), ou seja, diante de seus pares e de uma audiência virtualmente ilimitada, os parlamentares precisam demonstrar sua preocupação com o interesse público<sup>68</sup> - o que se dá por meio da elaboração de justificações aos posicionamentos sustentados. O segundo fator positivo da visibilidade retoma a ideia sobre a construção discursiva do capital político dos parlamentares e reconhece o púlpito como espaço de excelência para o fortalecimento de uma reputação positiva entre os pares e perante os cidadãos.

\*\*\*\*

As reflexões apresentadas deste capítulo indicam que a compreensão dos processos deliberativos nas instituições parlamentares depende que se identifique os diversos condicionantes daquelas arenas discursivas. Para a análise do contexto parlamentar no qual se debateu a criação da EBC, destacam-se os seguintes elementos: (1) o formato do projeto de lei e seus processos de tramitação; (2) as barreiras e hierarquias que permeiam a ação discursiva dos atores; (3) os interesses e as forças políticas representados no contexto parlamentar; e (4) as dinâmicas e o regime de visibilidade do Plenário.

O próximo capítulo discute outra dimensão deliberativa a participar do processo discursivo de produção de políticas públicas - especialmente, da criação da EBC: as instituições da comunicação de massa e o campo do Jornalismo.

---

<sup>68</sup> Como explicam os autores, “[e]sse princípio significa que todos deveriam prestar contas a todos, mas, em uma democracia representativa, algumas pessoas prestam contas enquanto as demais a observam. De modo a satisfazer a demanda por responsabilização democrática, os representantes precisam considerar as reivindicações de seus constituintes eleitorais, mas também as reivindicações daqueles que designamos constituintes morais, os quais incluem cidadãos de outros países e também as gerações futuras”. No original: “That principle seems to imply that everyone should give an account to everyone else, but in a representative democracy some people give reasons while others look on. To satisfy the demands of democratic accountability, representatives need to consider the claims not only of their electoral constituents but also of what we call their moral constituents, who include citizens of other countries and members of future generations” (Gutmann, Thompson 1996:128).

### 3 DELIBERAÇÃO MEDIADA: O PAPEL DA IMPRENSA NA DELIBERAÇÃO PÚBLICA

Se a deliberação pública no âmbito do Parlamento encontra certo ceticismo entre os pesquisadores que sustentam uma abordagem institucionalista, os *media* também têm sido historicamente alvo de críticas (em muito justificadas) em sua função de mediar o debate público. O papel dos *media* nos processos de deliberação pública vem sendo investigado desde os anos 1990 – a propósito, cita-se o trabalho de Page (1996), “*Who deliberates: Mass media in modern democracy*”. Mas, apenas nos últimos tempos, pode-se dizer que o potencial da comunicação de massa para abrigar disputas argumentativas democraticamente relevantes foi realmente reconhecido pelos deliberacionistas (Simon; Xenos 2000; Habermas 2006; Maia 2008; Gastil 2008).

A principal dificuldade relacionada a essa abordagem reside na tensão entre as expectativas normativas da democracia deliberativa e as características intrínsecas ao campo da Comunicação (de frágil equilíbrio entre as finalidades comerciais da indústria da informação e do entretenimento e certos códigos de ética que sustentam sua credibilidade junto ao público). À primeira vista, parece pouco provável que os *media*, cada vez mais concentrados em grandes corporações, dedicados na maior parte do tempo ao entretenimento barato de alto retorno em audiência e anunciantes, venham a constituir esferas de debate público. Este capítulo, porém, pretende aprofundar essa percepção da indústria da

informação de modo que se descubra se há lugar para a deliberação pública no campo da Comunicação de massa e, se assim for, quais são as características a condicionarem uma possível troca de argumentos.

Para tanto, primeiramente o capítulo apresenta as discussões mais recentes sobre a interface entre a Comunicação de Massa e a Política. Trata-se de uma abordagem sistemática das instituições, atores, interesses e práticas de modo a perceber as relações estabelecidas entre tais campos sociais. Perspectiva semelhante sustenta a análise do campo do Jornalismo, desenvolvida no tópico seguinte. O objetivo é lançar luz sobre jornalistas e empresas de comunicação como agentes que se colocam entre imperativos éticos e rotinas de produção frequentemente incongruentes. Fazendo um paralelo com o capítulo anterior, pretende-se discutir como os valores, interesses e práticas da indústria da informação exercem influência e condicionam a consecução dos valores deliberativos quando os *media* assumem sua função de promover e tomar parte de processos de debate público.

### **3.1 O campo da Comunicação e o sistema da política mediática**

Há algumas décadas, a pesquisa em Comunicação tem enriquecido as abordagens dos fenômenos mediáticos a partir da compreensão de que as atividades relacionadas à produção e à distribuição em larga escala de informações conformam instituições sociais, e, como tais, podem ser interpretadas de uma perspectiva histórica, comparativa e sistêmica – tal como afirmou Alexander (1988). Avaliando os estudos realizados até a década de 1970, o sociólogo americano apontou as limitações da teoria crítica da comunicação de massa e também do marxismo ortodoxo – a incapacidade de enxergar o público além da apatia e resignação e pensar os *media* além da sua função instrumental de dominação econômica (Alexander 1988:120-2).

Em abordagens bem mais recentes, endereça-se crítica semelhante às pesquisas a respeito da interface entre a Comunicação de Massa e a Política. Na trajetória recomposta por Gomes (2004), embora não totalmente extintos, estariam

superados na história da teoria da comunicação os modelos que explicam os *media* (especialmente a produção de informação) como instrumentos da política, assim como aqueles modelos que se dedicam aos aspectos técnicos da difusão de mensagens - ou seja, "simples meios de comunicação, a mediar instrumentalmente entre a esfera da política e a sociedade" (Gomes 2004:56).

Outros autores corroboram com o diagnóstico quanto à inconsistência dos estudos em comunicação política. Para Miguel (2002:156), "(...) é possível dizer que a Ciência Política já reconhece a existência do jornal, bem como do rádio, da televisão e até da internet. Mas em geral não vê neles maior importância". Esta preocupação aparece, ainda, no trabalho de Lattman-Weltman (2007:1): "Embora sempre reconhecida no discurso ordinário - e mesmo na produção acadêmica - como variável decisiva dos processos políticos democráticos contemporâneos, a mídia segue constituindo, em grande medida, um autêntico não objeto da ciência política". O autor oferece sua explicação para esse fato:

A primeira dificuldade de se fazer o que poderíamos chamar de uma "história imediata" da mídia - e sem dúvida uma das mais fascinantes - estaria relacionada ao fato de que tais veículos constituiriam um fenômeno de massas relativamente recente, e cujo impacto sobre a experiência cotidiana se apresentaria, paradoxalmente, como evidente e, ao mesmo tempo, incomensurável. A presença cotidiana e onipresente da mídia teria se tornado, para nós, um fenômeno aparentemente tão profundo e corriqueiro, o que nos autorizaria a pressupor o seu poder e sua influência de modo genérico e auto-evidente. Ao mesmo tempo, parece ser difícil mensurar e qualificar com precisão essa influência, dada a própria naturalização da ambiência simbólica atribuída a tais meios (Lattman-Weltman 2007:8).

A proposta analítica defendida por Alexander parece razoavelmente atualizada quando confrontada com as críticas acima apresentadas. Retornando à clivagem das teorias da comunicação política, apresentada por Gomes (2004) naquele que seria o modelo teórico mais recente, a apatia e submissão dos públicos como consumidores, não mais como cidadãos reunidos em público, são utilizadas para explicar a ação dos *media*. As diferentes abordagens, em certa medida, convivem ainda hoje em uma ou outra pesquisa, mas a interpretação mais atualizada reconhece que a indústria da informação é fruto da transformação da

informação em negócio sustentado por seus consumidores (audiência) e os seus anunciantes (Gomes 2004:50). A compreensão desse processo é de crucial importância no desenvolvimento do subsistema do Jornalismo, que será explorado adiante. Por hora, é preciso explicar o processo de diferenciação social da comunicação de massa em relação aos demais campos sociais.

Em primeiro lugar, interpretar os *mass media* de uma perspectiva sistêmica requer a compreensão de que, mais do que meios ou instrumentos tecnológicos de mediação entre a esfera civil e os governantes, trata-se de um campo social marcado por especificidades, atores, práticas, recursos e interesses que se colocam em relação com outros campos sociais.

Visto que os *media* se diferenciam socialmente do campo Político, é necessária uma nova abordagem de suas relações com o público e com os demais sistemas. Para Miguel, a explicação desse fenômeno se origina na teoria dos campos sociais: “(...) a mídia e política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de mão dupla” (2002:167).

Gomes parte de conceitos semelhantes para explicar sua proposta teórica, a qual, associando a análise dos *media* e da política, confere uma importância análoga ao campo dos negócios privados. Para o pesquisador, “[h]á bem mais na política midiática do que aquilo que a ideia de confluência binária dos domínios da política e da comunicação consegue dar conta”. Com isso, Gomes quer introduzir o “terceiro convidado” no *sistema da política midiática*: trata-se do domínio dos interesses econômicos que se alia em uma relação de “acomodações, tensões e contrastes recíprocos” (2004, p. 138-9). Isso porque

(...) fato é que, gostemos disso ou não, um determinado conjunto de características desta fase do capitalismo influencia diretamente os modos e os meios de governo e determina as prioridades dos Estados que são excessivamente vulneráveis aos movimentos dos recursos dos investidores estrangeiros (Gomes 2004:133).

É claro que permanece, nesse tipo de abordagem, a explicação sobre a natureza das relações estabelecidas entre os campos: trata-se de interações

estabelecidas entre atores e instituições de diferentes esferas orientadas por valores e objetivos próprios (Miguel 2002; Gomes 2004; Maia 2006). O que dá sentido às relações estabelecidas entre a esfera política, os negócios e a comunicação de massa é que, de acordo com Gomes, cada um dos domínios do sistema da política mediática “possui um recurso fundamental que é objeto de interesse dos outros dois” e, adicionalmente, “cada um deles busca ao máximo satisfazer as suas demandas, concedendo o mínimo possível dos recursos que lhes são próprios”<sup>69</sup> (2004, p. 140).

Quando se trata do domínio político, está em jogo o poder de influenciar decisões e vontades e “a capacidade de realizar, de fazer e de impedir que se faça” – o poder executivo – e o poder de distribuir poder àqueles que constituem o aparato do Estado – o poder político (Gomes 2004:142-3). O recurso controlado pelo domínio da comunicação de massa é a esfera de visibilidade pública, que “inclui tudo aquilo que existe e é relevante na atualidade”. Inerente a esse domínio estão as esferas da informação, com as instituições jornalísticas, seus proprietários, seus agentes (os jornalistas, prioritariamente); e do entretenimento (2004:144-5). Se, por um lado, a visibilidade (especialmente aquela positiva) oferecida pelos *media* é fundamental para o campo Político, o jornalista, por outro lado, depende do acesso às fontes (usualmente agentes políticos) para realizar sua atividade com a celeridade e a qualidade necessárias – valores que são convertidos no cultivo da audiência.

Esse desenho só é viável, porém, com a contrapartida do domínio dos negócios. Na alegoria de Miguel, “uma empresa de comunicação é um organismo bifronte”, pois obedece tanto aos imperativos profissionais (qualidade estética ou informação factual, a depender do subcampo em questão) quanto à busca da maximização dos lucros (2002:167). Gomes esclarece que, para o campo da informação, o capital financeiro significa anunciantes, e para o campo da Política, ele significa financiadores de campanha. As contrapartidas que o domínio dos

---

<sup>69</sup> O que não significa que as relações que se estabelecem entre os domínios pelos seus recursos são simétricas.

negócios privados busca nos demais campos compreendem a audiência e a consecução de seus próprios interesses – seja na construção de uma imagem positiva para suas instituições e agentes (lançando mão de publicidade ou mesmo vantagens editoriais), seja no retorno do investimento na forma de decisões políticas favoráveis ou na própria destinação de recursos para execução de obras públicas e empréstimos, por exemplo<sup>70</sup>.

As próprias empresas de comunicação fazem parte do domínio dos negócios, mas o pacto de credibilidade que estabelecem com sua audiência depende do afastamento (pelo menos, aparente) dos interesses próprios do mundo econômico: “a ausência de qualquer autonomia em relação ao campo Econômico, aliás, se mostra disfuncional para a mídia” (Miguel 2002:168). Essa ideia é reforçada por Maia (2006:24):

A competição econômica é um fator que favorece a autonomia e a independência dos *media*, mas este é apenas um entre outros fatores. Tão importante quanto a competição econômica é a diferenciação das instituições da mídia de outros grupos e setores sociais, tais como elites político-partidárias, grupos ligados à Igreja ou à Universidade.

A relação que o domínio da Comunicação estabelece com o mundo político é um pouco mais profunda do que a distribuição de cotas de visibilidade em troca de acesso às fontes de informação do Governo. Adicionalmente, o campo Mediático não apenas procura as verbas publicitárias que o Estado tem a oferecer, mas também tende a buscar o controle do poder político. Isso acontece no caso de agentes mediáticos lançarem mão de seus meios e instrumentos para adquirirem recursos do sistema político. Por exemplo, “(n)as competições eleitorais ou no exercício do Governo, o apoio ou a oposição dos Senhores da comunicação, a sua influência a favor ou contra, podem ser o elemento decisivo” (Gomes 2004:163-4). Adicionalmente, o controle da visibilidade concede ao campo da Comunicação o

---

<sup>70</sup> A prova desse fato é a constatação que Gomes faz de que as maiores doações para campanhas eleitorais provêm de empreiteiras, bancos e do empresariado em geral. Os doadores se tornaram, afirma, as “mais eficientes *agências de influência política* na sociedade brasileira” (2004:152-3, itálico no original).

poder de selecionar determinadas informações a serem tornadas públicas de acordo com critérios não-públicos.

Quando o vetor se inverte, indo do mundo dos negócios à comunicação, sabemos que os meandros das relações que aí se estabelecem são obscuros e difíceis de precisar. O campo social da informação, que normalmente seqüestra para a esfera pública aqueles aspectos e dimensões das interações sociais que os domínios político e econômico prefeririam manter reservados e invisíveis ao olhar público, pode ser controlado e filtrado pelo patronato da comunicação quando a informação trata dos vínculos entre meios de comunicação e os interesses privados (Gomes 2004:154).

Há, ainda, outro aspecto a se ressaltar: o poder político pode ser conquistado por agentes da Comunicação por meio da tomada de posição e estabelecimento de disposições quanto às propostas governamentais e questões do campo Político. Fazendo uso de sua capacidade de dar forma ao debate público, tematizando questões, selecionando as fontes e enquadrando discursos, os *media* dotam a “opinião publicada” de reconhecimento público.

De um lado, o discurso do sistema de informação rebate sobre os controladores dos atos do governo, o Legislativo, que, por sua vez, ao tratar os discursos jornalísticos (principalmente quando são numerosos e publicados em diferentes meios, como *Vox Pupuli*), usa-os como evidência empírica daquilo que seria a opinião e a vontade públicas. De outro lado, a comunicação de massa atinge o público, podendo acionar alguns dos seus principais recursos, como os climas de opinião e a manifestação coletiva. Nesse caso, a percepção comum é de que o apoio dos órgãos de comunicação finda por equivaler ao apoio popular e este, não esqueçamos, significa votos (Gomes 2004:165).

Um movimento contrário exercido pelo Estado é a participação deste no próprio mercado da informação. A veiculação de anúncios em jornais, em emissoras de radiodifusão comercial e até em *websites*, o chamado jornalismo institucional, e mesmo a criação e manutenção de veículos próprios, como as TVs estatais, demonstra um esforço dos atores estatais em contornar a mediação imposta pelos *media* e assumir um papel de provedor de informações ao público – mesmo que isso implique em um contrato de leitura contraditório, entre a propaganda e o jornalismo (Weber, Coelho 2011).

A compreensão dos *mass media* como um campo autônomo permite também considerar uma heterogeneidade interna onde se encontram diferentes subcampos ou subsistemas. No intuito de tratar da deliberação mediada é fundamental traçar também distinções sobre as diversas funções que podem ser atribuídas aos *media*. Sobre esse tema, Marques e Miola (2010) esclarecem que há diferentes papéis assumidos na comunicação de massa:

A primeira abordagem considera os meios de comunicação em seu papel de *instrumento* a servir à deliberação, conferindo visibilidade, por exemplo, à propaganda eleitoral gratuita. Em segundo lugar, observe-se a função da comunicação de massa como *provedora* de insumos, ao disponibilizar informação para subsidiar o debate. É o caso de programas de cunho jornalístico pautados por critérios de construção das notícias, como objetividade e imparcialidade. Por último, é possível, ainda, destacar o papel dos *media* enquanto *agentes* (detentores de interesses e perspectivas de mundo peculiares, nem sempre visíveis ao público) a tomarem parte no próprio debate político. Os editoriais seriam os exemplos mais óbvios de tal postura (Marques; Miola 2010:16).

Há, nesta pesquisa, um especial interesse na discussão de duas dessas funções dos *media*: a função de provedora de informações a fornecer insumos para o debate; e a função de agentes no próprio debate público<sup>71</sup> - além da própria função de arena de visibilidade de atores e argumentos. Como se verá adiante, no exemplo da criação da EBC, não há homogeneidade dentro do sistema mediático: diferentes atores e instituições com interesses claros e, muitas vezes, conflitantes fazem parte do debate ampliado e não deixam de se posicionar (mesmo que esse posicionamento esteja, eventualmente, oculto em suas políticas editoriais).

Uma vez que o papel de dar visibilidade às questões de interesse público compete de modo mais evidente ao campo noticioso, o próximo ponto se dedica a examinar rapidamente o percurso histórico do Jornalismo, assim como sua ética e suas práticas, de modo que, na sequência, possa-se avaliar como esses aspectos favorecem ou modificam a deliberação pública.

### 3.2 Constituição histórica do Jornalismo como campo: valores e práticas

---

<sup>71</sup> Esses dois papéis desempenhados pelos *media* serão mais bem discutidos ao longo do trabalho.

A especialização da atividade de produção e distribuição de informações dentro do campo da Comunicação de massa é caracterizada como um processo histórico ao qual pode ser aplicada a mesma abordagem sistêmica apresentada anteriormente. Fundamental para essa perspectiva é a consolidação das instituições noticiosas: Alexander afirma que, em paralelo à formação dos mercados, dos estados independentes e das atividades culturais e religiosas, a diferenciação social do Jornalismo iniciou - de forma incipiente, ele admite - com as primeiras instituições noticiosas, entre os séculos XIV e XV (Alexander 1988:122-3).

O desenvolvimento histórico do Jornalismo consolidou um conjunto de princípios tendo em vista o reconhecimento da função social da atividade e de seus profissionais. A constituição do Jornalismo como campo autônomo se remete ao processo de substituição da imprensa burguesa de opinião, no século XVII, e a imprensa de partido por um sistema de produção e comercialização de informação visto como um negócio (Gomes 2004; 2009). 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. Remontam daí os atributos que passariam a constituir a deontologia jornalística.

Ao explicar as fases de desenvolvimento da imprensa norte-americana, Schudson (2003) explicita como as empresas jornalísticas modificaram sua conduta de acordo com os interesses políticos, ora tomando posição, ora adotando a neutralidade, e com os interesses econômicos, ao formular a *objetividade* como valor, por exemplo. Há evidências de que o Jornalismo brasileiro passou também por esse processo histórico que partiu do predomínio dos veículos (e audiências) partidários para uma busca pela audiência ampla, que cobrisse os custos da modernização e profissionalização da atividade (Martins 2008).

É a relação entre a indústria da informação, seus consumidores e os anunciantes que passa a justificar o próprio campo do Jornalismo: por meio da credibilidade construída a partir de valores como isenção, honestidade, verdade, atualização, objetividade etc., a indústria da informação comercializa a atenção

pública, ou *audiência*, que conquistou aos anunciantes (outra invenção da economia em escala massiva): “chegou um momento em que o jornalismo é socialmente reconhecido como um sistema de princípios e de distribuição de reconhecimento, como um campo social” (Gomes 2004:52-3). O Jornalismo, assim, dispõe de um sistema de princípios, valores, relações objetivas e distribuição de reconhecimento que consiste no seu capital simbólico:

Como tal, o jornalismo representa uma forma imanente de controle e distribuição de poder material e simbólico e, ao mesmo tempo, caracteriza-se como um sistema de conflito na busca, controle e distribuição do capital simbólico do campo. Este conflito pode ser bem descrito em termos econômicos, como busca pelo monopólio, concorrência, cálculos de ganhos e lucros, princípio da maximização dos benefícios e minimização das perdas (Gomes 2004:53).

Reiterando, um campo também é reconhecido por suas relações internas e por estabelecer diferenciações ante os demais campos – tais como o Econômico ou o Político. Como explica, ainda, Gomes, uma vez constituído o campo jornalístico, caso haja uma busca de autoridade exterior (tal como a descoberta de que um profissional da informação tem relações estreitas com algum grupo político<sup>72</sup>) isso cria um efeito reverso e acaba por gerar descrédito entre os pares.

Como em qualquer campo social, no jornalismo a legitimidade se conquista. Essa conquista dependerá, por outro lado, da estrutura de distribuição daquele capital que produz reconhecimento no campo. Quanto mais forte for, em geral, um campo social, maior sua autonomia face a outros campos e maior o zelo na defesa dos seus valores e princípios de distribuição de capital (Gomes 2004:56).

Essa observação conduz à constatação de Gomes de que é inviável interpretar o Jornalismo como “instrumento à disposição do Estado, dos partidos ou, mesmo, dos proprietários das empresas jornalísticas”. O Jornalismo é, por outro lado, um sistema dotado de agentes (os jornalistas) que ocupam posições diferenciadas e acumulam capital simbólico por meio de lutas concorrenciais

---

<sup>72</sup> Tal como aconteceu com o então jornalista da Rede Globo Franklin Martins, que, uma vez denunciadas suas relações com o governo Lula, deixou sua função e passou a atuar diretamente no campo político, como secretário de comunicação da Presidência.

internas. E, orientados por essas disputas por prestígio e reputação, é que os profissionais definem suas atitudes e valores (2004:56-7).

A conquista da legitimidade do campo do Jornalismo conferiu a este também um papel legitimador das demais instituições sociais – como o próprio campo Político –, como explica Alexander (1988:124). Daí que o controle dos *media* pelos governos se tornou algo muito interessante.

Uma vez que essas relações entre os sistemas político e mediático são estabelecidas, mais importante parece ser para a indústria da informação a criação de mecanismos autônomos de regulação semelhantes àqueles desenvolvidos pela esfera política – a saber, o sistema representativo, a formação de partidos e o constitucionalismo (Alexander 1988: 124). Segue a explicação do autor:

Em sociedades racionais-legais [*rational-legal societies*], esse conflito entre o Estado e os *media* constitui uma disputa por posição e força relativa com cada lado mantendo a sua relativa liberdade de movimento. Nas sociedades em que os regimes não são nem totalmente tradicionais nem completamente racionais-legais, por outro lado, o Estado se torna intervencionista e incide sobre o funcionamento interno da própria imprensa. Os governos nessas sociedades confrontam os meios de comunicação de diferentes maneiras, dependendo da natureza dos recursos específicos que possuem (Alexander 1988:124-5)<sup>73</sup>.

Questionar, para Alexander, o nível de diferenciação dos meios noticiosos significa apontar momentos que demonstram um débil distanciamento de outros sistemas sociais, ou seja, uma incompleta autonomia. Os exemplos são aqueles episódios em que há “*news bias*” ou vieses, ou mesmo uma situação de dependência dos sistemas econômico ou político.

Nessas situações de menor diferenciação, as definições normativas produzidas pelos *mass media* – as notícias apresentadas como fatos – já não são percebidas como fatos objetivos, como “notícias”, pela sociedade como um todo. Apenas os membros das comunidades diretamente associadas com esse *medium* específico consideram ser o relato exato; ele é considerado como tendencioso por todos os outros grupos, que por sua vez, têm sua própria versão dos fatos

---

<sup>73</sup> No original: “In rational-legal societies, this struggle between state and media will be a fight for position and relative strength with each side retaining its relative freedom of movement. In societies where regimes are neither fully traditional nor fully rational-legal, on the other hand, the state will become interventionist and impinge on the internal functioning of the press itself. The governments in such societies will confront the media in different ways, depending on the nature of the particular resources they possess”.

fornecidos pelo *media* de que são consumidores (Alexander 1988:130)<sup>74</sup>.

Essas observações contribuem para se entender como certos grupos ou governos podem vir a lançar mão de meios de comunicação de forma instrumental. Gomes (2004) apresenta três ocasiões típicas: o uso autoritário da comunicação em sociedades não- (ou pouco) democráticas; as instituições sem fins lucrativos (governamentais ou não) que se comprometem com a disseminação de propaganda política ou conteúdos educativos, culturais, etc.; e a publicidade comercial. Mas essas ocasiões não são recebidas pelo público do mesmo modo como as notícias produzidas pela imprensa. Em todos esses casos nos quais há um uso instrumental da comunicação, o contrato estabelecido é de outra natureza e a audiência atribuída a essas formas diferentes graus de credibilidade, sempre inferiores àqueles concedidos ao Jornalismo e, como afirma Gomes, “[a]fora essas circunstâncias, a comunicação de massa não se disponibiliza, dócil e instrumental, para o uso de instâncias alheias aos seus sistemas internos” (2004:58-60)<sup>75</sup>.

Ainda pensando em perspectiva histórica, as preocupações com uma deontologia da atividade jornalística são características do século XX, embora ao final do século XIX já se falasse em ética jornalística e surgissem códigos de conduta (Traquina 2005). O código deontológico não se resume às normas para os membros da comunidade jornalísticas, mas

esboça também todo um ethos para os membros composto por conceitos básicos como o universalismo (todos os clientes são tratados sem discriminação), o distanciamento (nenhum interesse próprio influencia as ações do jornalista), um princípio de equidistância em relação aos diversos agentes sociais (designado como imparcialidade ou objetividade do profissional) e o ideal de serviço à comunidade (Traquina 2005:119-20).

---

<sup>74</sup> No original: “In such less differentiated situations, the normative definitions produced by the mass media—the news that they report as fact—are no longer perceived as objective fact, as “news,” by the society as a whole. Only the members of those communities directly associated with the particular medium consider the reporting to be accurate; it is regarded as biased by all other groups, which in turn have their own version of the facts supplied by their own “client” media”.

<sup>75</sup> Isso não quer dizer que se ignore os *media* como agentes dotados de interesses próprios, como mencionado anteriormente. Para a construção da credibilidade das instituições jornalísticas, no entanto, é primordial que o único interesse aparente defendido pelos seus profissionais seja o interesse público.

Ademais, a deontologia não se resume às relações internas da atividade profissional, mas abrange inclusive “os deveres dos jornalistas em relação aos outros membros da sociedade” (Traquina 2005:20). Essa perspectiva conduz ao questionamento da importância social da atividade jornalística.

As notícias, afirma Schudson (1995), desempenham uma função vital para a democracia, independente se há audiência ou não, uma vez que elas são as responsáveis por construir um mundo simbólico dotado de legitimidade e importância. Dadas serem corriqueiras, quase que descartáveis, de grande disponibilidade e custo acessível, as notícias se tornam propriedade de todos – o que, de acordo com o autor, consiste em uma lição de democracia:

Isso faz da notícia um recurso quando as pessoas estão prontas para a ação política, sejam elas cidadãos comuns ou grupos de pressão, líderes de movimentos sociais ou juízes federais. Esta é a obrigação e a promessa do conhecimento público que denominamos notícias – assim como a cultura política da qual estas são uma parte essencial (Schudson 1995:33)<sup>76</sup>.

Os laços entre o Jornalismo e a democracia são inquestionáveis. A legitimidade conquistada pela indústria da informação assim como a construção identitária dos seus profissionais depende estritamente da relação que o Jornalismo estabeleceu com a democracia (Traquina 2005:42). Traquina lembra o discurso dos pais fundadores da Teoria Democrática (e de Milton) que falam na “liberdade como sendo essencial para a troca de idéias e opiniões” e no Jornalismo como responsável por informar os cidadãos, mas, mais importante, “a responsabilidade de ser o guardião (*watchdog*) do governo” em um quadro que o autor afirma ser de *checks and balances*<sup>77</sup> (Traquina 2005:23). O autor destaca, ainda, como os utilitaristas ingleses do século XIX (tais como Jeremy Bentham) relacionaram a opinião pública (tal como instrumento de controle social e

---

<sup>76</sup> No original: “It makes the news a resource when people are ready to take political action, whether those people are ordinary citizens or lobbyists, leaders of social movements or federal judges. This is the necessity and the promise of the public knowledge we call news and the political culture of which it is an essential part”.

<sup>77</sup> Freios e contrapesos institucionais, na tradução da teoria política brasileira. Trata-se da divisão dos poderes constitucionais de modo que haja um controle mútuo entre as instituições democráticas.

“tribunal que reunia ‘toda a sabedoria e toda a justiça da nação’”) ao Estado democrático por meio da imprensa:

Os jornais eram vistos como um meio de exprimir as queixas e injustiças individuais e como uma forma de assegurar a proteção contra a tirania insensível. Portanto a legitimidade jornalística está na teoria democrática e, segundo os seus teóricos, assenta claramente numa postura de desconfiança (em relação ao poder) e numa cultura claramente adversarial entre jornalismo e poder (Traquina 2005:47).

Outros autores importantes para a Teoria Democrática, tais como James Mills e Alexis de Tocqueville, também declararam a importância da imprensa livre, especialmente da manutenção de uma relação litigiosa (*adversary*) em que os jornalistas assumissem o papel de “agitadores” (Traquina 2005).

Investigando a ideia de *quarto poder* atribuída amiúde ao Jornalismo, Albuquerque (2009) conclui que há diferentes concepções a sustentarem o termo. Se, para a tradição liberal britânica, o conceito é associado historicamente com o *Fourth Estate* – como se o Jornalismo constituísse um contra-poder a controlar o Governo externamente, em nome dos cidadãos<sup>78</sup> – na tradição americana, vale-se do modelo de *Fourth Branch* – que relaciona o Jornalismo ao equilíbrio dos poderes democráticos constitucionais, como se a ele coubesse auxiliar, a partir de dentro, o sistema de *checks and balances* que marca esse modelo.

O caso brasileiro se diferiria, segundo Albuquerque, de ambos, uma vez que a referência ao quarto poder levaria ao *poder moderador* imperial. O autor delinea a permanência no imaginário político nacional da ideia de um poder neutro a reger os demais. Citando Borges de Medeiros, seria necessário “regular, coordenar e moderar a ação dos outros poderes públicos, assegurando-lhes a harmonia entre si, e o livre exercício de cada um, dentro dos limites constitucionais” (1933:67 *apud* Albuquerque 2009:9). Esse seria o lugar assumido pela imprensa nacional a partir dos anos 1980:

A imprensa desempenhou um papel importante, ainda que frequentemente ambíguo, no processo de redemocratização do Brasil (Amaral e Guimarães, 1988; Lima & Ramos, 1982; Matos,

---

<sup>78</sup> Origina-se também daí a ideia do jornalismo como cão de guarda (*watchdog*) e seus desdobramentos (*lapdog* e *guard dog*) (Albuquerque 2009).

2008), e com base nele, passou a reivindicar um papel político ativo, como fiadora da democracia e suas instituições. Como argumentei em outro texto, este papel se assemelha em alguns aspectos com aquele propugnado pelo Poder Moderador (Albuquerque, 2005) (Albuquerque 2009:10).

O pesquisador tem o cuidado de lembrar que essa função moderadora adotada informalmente pela imprensa não é constitucionalmente reconhecida, mas sim culturalmente assumida. Em sua conclusão, afirma que, embora se tome como padrão modelos internacionais, não parece haver uma correlação justificável entre o Jornalismo no Brasil e aquele praticado nos países com maior tradição democrática.

O que torna o caso brasileiro excepcional é o fato de que, nele, o jornalismo concilia um papel político ativo com a reivindicação do exercício de um lugar transcendental em relação às forças políticas particulares, típico daquele encontrado no modelo americano do *jornalismo objetivo* (Albuquerque 2009:10).

Analisando o sistema mediático nacional a partir da proposta de Hallin e Mancini (2004), Albuquerque (2012) explica que não há, no Brasil, um paralelismo político entre os partidos e as empresas de comunicação, uma vez que, em sistemas presidencialistas, a força dos partidos é bastante reduzida. Ainda assim, embora as instituições jornalísticas brasileiras não se alinhem com uma ou outra tendência político-ideológica, elas têm sustentado o discurso de serem *agentes políticos* incumbidos de mediar os conflitos e arbitrar as disputas entre os poderes constitucionais (Albuquerque 2012:89).

Ainda discutindo dos aspectos normativos do campo do Jornalismo, Schudson (1995) aponta sete metas que comporiam um programa para o melhoramento da produção jornalística para a um sistema mediático que pretenda defender a democracia<sup>79</sup>. Em primeiro lugar, o autor lembra que os *media* deveriam prover os cidadãos com informações isentas e completas, de modo que os eles sejam habilitados a tomar suas próprias decisões. Em seguida, Schudson afirma que os *media* deveriam prover informações coerentes de modo a auxiliar os

---

<sup>79</sup> O autor admite que as metas não são totalmente compatíveis umas com as outras, mas afirma não produzir prejuízos a sua reflexão.

cidadãos a compreenderem a complexidade do universo político, analisando e interpretando a política de modo a capacitá-los à ação. “Em outras palavras, os *media* deveriam apenas fazer o que a maioria dos jornalistas dizem tentar fazer - com os efeitos indesejados, de acordo com alguns críticos, de chatear ou confundir as pessoas, e afastá-las da política”<sup>80</sup>.

A terceira meta proposta pelo pesquisador fala de como a comunicação de massa deveria servir como portadora das diversas perspectivas disponíveis nos grupos sociais, ou seja, ser “multiperspectivista” (*multiperspectival*), embora esse objetivo, eventualmente, entre em conflito com a meta anterior. Em seguida, Schudson defende que os *media* deveriam representar a sociedade, falar para e em nome do público, utilizando de seu poder para exigir dos governos *accountability* e, como meta número seis, as instituições da comunicação seriam responsáveis por nutrir a empatia e a compaixão entre as pessoas através da promoção da compreensão profunda sobre a condição dos seres humanos em situação desfavorável. Contradizendo as expectativas, “os *media* noticiosos deveriam fazer exatamente o que os diplomatas que desconfiam da compaixão como base para a política externa têm criticado quanto à exibição do sofrimento humano do povo de Sarajevo e da Somália”<sup>81</sup>. Finalmente, os *media* deveriam constituir um fórum para o diálogo entre os cidadãos, e não apenas como parte da informação sobre a tomada democrática da decisão, mas também como um dos elementos nesse processo de decisão (Schudson 1995:29-9).

O caráter explicitamente normativo ligado à atividade jornalística - desde a associação da liberdade de imprensa e da posição crítica ao poder institucionalizado com os valores democráticos, até a função atribuída de construir representações simbólicas legítimas - está em sintonia com os princípios da teoria

---

<sup>80</sup> No original: “In other words, the media should do just what most journalists say they try to do - with unhappy effect, according to some critics, of boring or confusing people, and turning them away from politics”.

<sup>81</sup> No original: “the news media should do exactly what diplomats who distrust compassion as a basis for foreign policy have roundly criticized them for doing in displaying the human plight of the people of Sarajevo and Somalia”.

deliberativa. Mas não é apenas a dimensão deontológica que vem a influenciar a deliberação mediada.

As considerações sobre os aspectos normativos levantados por alguns dos teóricos do campo jornalístico dão o gancho para alguns dos questionamentos e críticas mais comumente apresentados sobre a produção noticiosa. Uma vez discutidos os aspectos normativos da atividade jornalística, é momento de discutir as práticas de produção da notícia e como estas podem influenciar na consecução do debate público.

### **3.2.1 Problematizando a atividade jornalística**

É importante questionar as expectativas sobre a deliberação mediada pelo Jornalismo em face das frequentes críticas que se apresentam à atuação da imprensa:

Como pode a imprensa fiscalizar o poder — um de seus deveres supremos — se ela se converteu num negócio transnacional, oligopolizado em conglomerados da mídia que trafica influência junto aos governos para conseguir mais concessões de canais e mais facilidades de financiamentos públicos? Onde está a independência do jornalismo? (Bucci 2000:12).

Mais uma vez, o Jornalismo é interpretado como campo social e, a partir disso, é interessante citar uma metáfora de Traquina sobre as tensões entre o Jornalismo, a Política e a Economia:

Imaginem, por um momento, que o campo é um campo magnético com dois pólos. O pólo positivo é o "pólo ideológico" em que a ideologia profissional que se tem desenvolvido ao longo do tempo define o jornalismo como um serviço público que fornece cidadãos com a informação de que precisam para votar e participar na democracia e age como guardião que defende os cidadãos dos eventuais abusos de poder. No entanto, tal como os jornalistas desenvolveram a sua ideologia profissional em consonância com a teoria democrática e inspirados por ela, concomitantemente, mesmo desde antes do século XIX, o jornalismo tem sido um negócio e as notícias uma mercadoria que tem alimentado o desenvolvimento de companhias altamente lucrativas (Traquina 2005:27).

O pólo negativo do Jornalismo, visto como setor econômico, seria o responsável pelo que há de pernicioso no campo: o sensacionalismo e a

centralidade da venda da notícia como armadilha para a audiência que se sobrepõem aos valores associados à prática profissional (Traquina 2005:27-28). Tais características teriam impacto também sobre a qualidade do debate público promovido pelo sistema dos *media*.

Além disso, quando se trata da relação do Jornalismo com o 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 à esfera da decisão política (Bucci 2000, Gamson; Modigliani 1989; Gomes 2009; Haas; Steiner 2001; Schudson 1995; Traquina 2005; Tuchman 2002). Ter em vista tais polêmicas é importante ao se discutir a deliberação pública, pois, juntamente com os códigos de ética, são essas questões que constituem os condicionantes do debate público mediado pelo campo do Jornalismo, por suas corporações e por seus agentes. Apresentar tais elementos condicionantes é o objetivo dos tópicos que se seguem.

#### *A questão dos gêneros jornalísticos*

A discussão sobre os gêneros jornalísticos leva a diversas abordagens. De acordo com Erbolato (1979), há que se considerar três dimensões de um fato jornalístico: a informação, a interpretação e a opinião. Uma vez que se passou a identificar o jornalismo informativo com uma abordagem superficial, já que pretensamente restrita aos fatos, contrapôs-se a este o jornalismo interpretativo (também denominado jornalismo em profundidade, jornalismo explicativo ou jornalismo motivacional). A ideia de fundo é que o jornalista pode oferecer diversos ângulos, além de introduzir suas ideias e de suas fontes para o texto

noticioso. A orientação dada para a produção do jornalismo interpretativo é a adoção das seguintes práticas:

- 1) Dar ao leitor os antecedentes completos dos fatos que originaram a notícia.
- 2º) Mostrar o alcance que tiveram as circunstâncias, no momento em que os fatos ocorreram, e dizer o que poderá resultar no futuro, em consequência delas.
- 3º) Comentar todos esses fatos e situações anteriormente descritos, o que consistiria em uma análise (Erbolato 1979).

Mas, “[n]ão se poderia, a rigor, falar em interpretação, sem que se oferecesse ao leitor algo de opinião”. O que poderia minimizar os eventuais exageros na interpretação (que é sempre pessoal) seria a atividade do editor, uma vez que “[a] identidade do comentarista e a honestidade do jornal a que pertence são as únicas garantias que podem ser dadas ao público sobre a boa-fé da interpretação” (Erbolato 1979). Para o autor há, ainda, o jornalismo opinativo e o jornalismo diversional, ou *new journalism* – que utiliza recursos literários para tornar o texto mais ameno e atraente e tem como expoentes autores como Gay Talese e Truman Capote.

Outra diferenciação presente na literatura trata de notícia e reportagem. Lage demonstra que esses dois textos (também denominados “gêneros” pelo autor), são de natureza diferente, dado que a notícia trata da cobertura de um fato ou uma série de fatos, enquanto que a reportagem realiza um “levantamento de um assunto conforme ângulo preestabelecido” (Lage 1985).

Noticia-se que um governo foi deposto; fazem-se reportagens sobre a crise político-institucional, econômica, social, sobre a reconfiguração das relações internacionais determinada pela substituição do governante, sobre a conspiração que levou ao golpe, sobre um ou vários personagens envolvidos no episódio etc. (Lage 1985).

A determinação da natureza do texto acontece ainda na fase de planejamento da pauta. “Para as notícias, as pautas são apenas indicações de fatos programados, da continuação (suíte) de eventos já ocorridos e dos quais se espera desdobramento”. As reportagens, por outro lado, surgem de assuntos disponíveis e podem ou não ser motivadas por um acontecimento. “A pauta deve indicar de que maneira o assunto será abordado, que tipo e quantas ilustrações, o tempo de

apuração, os deslocamentos da equipe, o tamanho e até o estilo da matéria; para tudo isso, é preciso dispor de dados”. Outra diferenciação se trata da autoria: como argumenta Lage, uma “reportagem essencialmente interpretativa está a um passo do artigo” e depende de uma competência analítica específica (Lage 1985).

Na tentativa de explicar o que são as notícias, Sousa classifica o produto da atividade jornalística em duas dimensões, uma de caráter tácito e outra de caráter estratégico. A dimensão tácita estaria relacionada à classificação em gêneros (entendidos pelo autor como formatos) e enfatizaria as distinções entre notícias, reportagens e entrevistas, por exemplo. Na definição de Sousa,

(...) uma notícia é um artefacto linguístico que representa determinados aspectos da realidade, resulta de um processo de construção onde interagem factores de natureza pessoal, social, ideológica, histórica e do meio físico e tecnológico, é difundida por meios jornalísticos e comporta informação com sentido compreensível num determinado momento histórico e num determinado meio sócio-cultural, embora a atribuição última de sentido dependa do consumidor da notícia (Sousa 2005:75).

O autor afirma também que, como artefato linguístico, “[a]s notícias ocupam-se com as aparências dos fenómenos que ocorrem na realidade social e com as relações que aparentemente esses fenómenos estabelecem entre si”, representando parcelas de realidade (Sousa 2005:75).

Ter em consideração os gêneros jornalísticos ao pensar a deliberação pública não significa crer em uma separação rígida entre o que é informação e o que é opinião. Embutidos nas notícias (como informação factual) estão entendimentos e juízos sobre o que é importante ser dito e sob que ponto de vista (ou enquadramento). Por outro lado, ao oferecer opinião, o jornal, seu colunista ou colaborador dependem de informações também factuais para sustentar seus pontos de vista. Em outras palavras, é importante desfazer qualquer expectativa de que a deliberação mediada – por seu caráter argumentativo – restringir-se-ia apenas àqueles textos de caráter opinativo. Não apenas as fontes expõem suas justificativas nas matérias argumentativas, mas, através do texto, as empresas e seus jornalistas acabam por evidenciar também seus próprios argumentos. Torna-

se importante, assim, entender como funcionam os processos de processamento das informações que são oferecidas à audiência.

*Práticas do Jornalismo: rotinas produtivas, critérios de noticiabilidade*

Em seu livro, Traquina pretende explicar “porque as notícias são como são”. Seu *insight* é que os fatores mais importantes são internos, ou seja, o que define o Jornalismo é, entre outros, a cultura profissional da comunidade jornalística (Traquina 2005:26).

Quanto à produção noticiosa, ou às rotinas produtivas, presta-se ao entendimento deste trabalho a explicação de Schudson, para quem a longa cadeia produtiva da notícia envolve interações entre repórteres, diretores, editores; conta com constrangimentos próprios das redações; é conciliada com as expectativas (projetadas, acrescenta-se) da audiência; e ajustada às convenções culturais e literárias que orientam inconscientemente o agir dos jornalistas (Schudson 1988 *apud* Silva 2005). Silva afirma também que nesses aspectos é que se encontram os critérios de noticiabilidade (*newsworthiness*), que são

(...) todo e qualquer fator potencialmente capaz de agir no processo da produção da notícia, desde características do fato, julgamentos pessoais do jornalista, cultura profissional da categoria, condições favorecedoras ou limitantes da empresa de mídia, qualidade do material (imagem e texto), relação com as fontes e com o público, fatores éticos e ainda circunstâncias históricas, políticas, econômicas e sociais (Silva 2005:2).

Para compreender as notícias seria necessário não restringir as explicações a determinados paradigmas do Jornalismo. Sousa (2005) sugere, seguindo as orientações de Schudson, que o Jornalismo seja pensado a partir de uma série de abordagens, pois, isoladamente, as teorias não seriam capazes de captar a complexidade de relações que têm impacto sobre a atividade. Uma abordagem compatível com essa complexidade daria conta de três aspectos:

- a) Acção pessoal – As notícias são um produto das pessoas e das suas intenções.
- b) Acção social – As notícias são um produto das organizações noticiosas, da sua forma de se adaptarem ao meio e dos seus constrangimentos, independentemente das intenções pessoais dos intervenientes no processo jornalístico de produção de informação.

c) Acção cultural – As notícias são um produto da cultura e dos limites do concebível que uma cultura impõe, independentemente das intenções pessoais e dos constrangimentos organizacionais (Sousa 2005:73).

O resultado de uma visão ampla é a constatação de que há processos altamente institucionalizados os quais, embora dêem margem para atitudes individuais, privilegiam, como diria Correia, “os padrões comportamentais estabelecidos” que, fundados em procedimentos que evitam “sobressaltos ou complicações, asseguram ao jornalista sob a pressão do tempo um fluxo constante e seguro de notícias e uma rápida transformação do acontecimento em notícia” (Correia 2011:89).

A importância que os critérios de noticiabilidade têm para a deliberação mediada é o controle concedido aos agentes e instituições do campo – justificado normativamente – para regular a visibilidade das questões políticas. Sem dúvida, é uma característica que interfere em valores fundamentais da deliberação pública, a citar o princípio da publicidade em suas dimensões do livre acesso dos participantes às arenas discursivas e da abertura à introdução de quaisquer argumentos no debate.

#### *Representações do Jornalismo: seleção das fontes, agendamento e enquadramentos*

Junto dos critérios de noticiabilidade estão as decisões que precisam ser tomadas repetidamente por jornalistas: determinar quem são as pessoas mais indicadas para comentar determinado acontecimento e como este será transformado em informação coerente a ser apresentada ao público.

Uma vez entendido o papel do profissional do Jornalismo, verifica-se que a busca pela objetividade não passa pela supressão da subjetividade, mas, por outro lado, trata-se de um ritual estratégico, composto de uma metodologia de objetivação da produção noticiosa. A receita apresentada por Tuchman adotada pelos jornalistas para atestar a objetividade de seu trabalho passa pela (1) apresentação dos possíveis conflitos sobre o que é o fato; (2) apresentação de provas suplementares, que corroborem com a caracterização do fato; (3) uso de

citações diretas como comprovação; (4) estruturação da informação em uma sequência de importância – a “pirâmide invertida” (Tuchman 1993 *apud* Traquina 2005:139-41). Esses procedimentos são úteis para incutir na notícia o valor da objetividade<sup>82</sup>, para facilitar a standardização do produto, mas, mais importante, cultivar a legitimidade do campo – que, a despeito das críticas (Traquina 2005), mantém-se sobre esse pilar há mais de um século.

A realidade, no entanto, é que o conceito de objetividade não faz com que se escape da necessidade de selecionar as fontes a serem consultadas e construir um quadro interpretativo a partir do qual as informações serão apresentadas. As fontes “são grupos, são instituições sociais, ou são vestígios – discursos, documentos, dados” (Gomis 1991:59 *apud* Correia 2011:93) que sempre refletem “relações de poder e interesses de grupos sociais” (Correia 2011:93). Uma vez que as fontes são matéria fundamental para a elaboração das notícias, há o cultivo das rotinas de consulta a certos atores políticos e sociais em busca de informações confiáveis:

Os jornalistas não podem criar as notícias autonomamente, ou melhor a partir do nada. Logo estão dependentes de materiais específicos fornecidos por fontes institucionais regulares e credíveis que originem um volume útil de material regular que esteja disponível quando precisam dele. Por outro lado, as afirmações dos *media* têm de ser fundamentadas em fontes dignas de crédito: fontes do Estado (desde parlamentares a governantes), fontes que representam interesses organizados (centrais patronais e sindicais) e o recurso a peritos. Esta dependência conduz a uma situação em que muitas vezes se recorre a fontes que suscitam aceitação social por representarem as visões do mundo consensuais e dominantes (Correia 2011:94).

Essa seleção de fontes de acordo com a valoração socialmente atribuída acaba criando uma sobre-representação daqueles que detêm posições institucionalizadas. A pesquisa na área aponta que predominam no discurso jornalístico as versões oficiais e, quando há controvérsia, visões polarizadas das questões em pauta (Bennett et al. 2005; Correia 2011; Page, Tannenbaum 1996; Schudson 1995).

---

<sup>82</sup> O conceito de objetividade pode, para alguns autores equivaler à noção de equilíbrio (*balance*) (Traquina 2005:143).

Quanto ao poder de agendamento público, é possível, em consonância com Correia (2011), afirmar que a pauta jornalística “intervém decididamente na configuração do agir político”, de modo que a agenda fabricada pelas notícias tem impacto nos debates e controvérsias relevantes.

Não é possível esquecer o papel dos *media* informativos na atracção da visibilidade sobre determinados temas, na definição e no fechamento da agenda de temas que polarizam a atenção dos receptores, no enquadramento dos temas de molde a confinar os limites dentro dos quais se definem as controvérsias consideradas legítimas, na disseminação dos debates que permitem a natureza conversacional das sociedades democráticas (Correia 2011:21).

Como apresenta Correia, além do agendamento público, está em jogo também o modo como as questões são retratadas. Logo, é relevante também problematizar a função dos enquadramentos jornalísticos para o debate público.

A teoria sobre os enquadramentos mediáticos (*media framing*) constitui-se de uma diversidade de abordagens. De forma sucinta, pode-se dizer que os *frames* são estruturas que orientam a interpretação dos fatos através da seleção de determinados aspectos considerados relevantes. Destaca-se a conceituação de Gamson e Modigliani (1989), que amplia o entendimento do fenómeno como uma forma coletivamente elaborada de organização da realidade sustentada por “pacotes interpretativos” (*interpretative packages*). Esses pacotes interpretativos forneceriam rotas para a leitura das questões a partir de metáforas, exemplos, slogans e imagens e sustentam as origens ou causas dos problemas, as consequências ou possíveis efeitos dele e, finalmente, apelam a princípios (Vimieiro; Maia 2011). Para Correia, a caracterização de um *frame* se dá por sua reiteração.

Um *frame* invoca repetidamente os mesmos objectos e características, usando palavra idêntica ou sinónimas (palavras-chave) e símbolos numa série de comunicações similares concentradas no tempo, promovendo uma interpretação de uma situação problemática, frequentemente acompanhada por um julgamento moral que transporta uma carga emocional (Correia 2011:51).

As perspectivas normativas da deliberação pública enfatizam o valor da oferta de uma pluralidade de enquadramentos e contra-enquadramentos. Robert

M. Entman, por exemplo, justifica essa expectativa esclarecendo que é importante permitir que a audiência construa seus próprios enquadramentos alternativos a partir de informações suficientemente independentes e não fragmentadas (Entman 2004 *apud* Bennett et al. 2005:15).

A articulação permanente entre os campos da Comunicação, da Economia e da Política têm reflexos sobre as tensões que marcam a ética e a prática jornalística, como visto acima. É preciso reconhecer, com isso, que não se pode limitar a atividade desempenhada pelos jornalistas somente ao que prescreve seus códigos de ética, mas tampouco sua prática se sobrepõe totalmente aos valores que legitimaram socialmente a indústria da informação.

A perspectiva analítica difundida durante a maior parte do século XX interpretava a comunicação de massa de modo bastante cético. Em seus trabalhos mais antigos, mesmo Habermas apontava que a comunicação de massa era prejudicial à esfera pública (1984 [1962])<sup>83</sup>. Às democracias de massa, porém, não parece ser facultativa a inclusão da comunicação de massa (Chambers 2009). Outros deliberacionistas inclusive admitem que, respeitados certos princípios, os *media* podem contribuir para o aperfeiçoamento das democracias (Bohman 1998b; Habermas 2008; Page 1996). As análises, ao longo do tempo, passaram do ceticismo a uma análise mais ponderada que, longe de atribuir benefícios ou malefícios dos *media* à sociedade, passou a admitir que os ambientes, as plataformas e os dispositivos certamente modificam as práticas sociais, mas não as determinam.

Uma análise das contribuições da comunicação de massa para o exercício da cidadania e, especialmente, para a promoção da deliberação pública aponta funções como: (1) provimento de informações, oferecendo visibilidade a fatos, problemas e questões de interesse público; (2) formação da opinião, dando visibilidade a posicionamentos disponíveis; (3) promoção de debates, através do

---

<sup>83</sup> Outros autores podem ser citados, tais como Giovanni Sartori (2001) e James Fallows (1997).

confronto de atitudes e julgamentos divergentes; (4) fiscalização das atividades do campo político, favorecendo a *accountability*. (Marques; Miola 2010).

É preciso, contudo, admitir que os constrangimentos gerados pela estrutura mediática que processa as informações políticas parecem ser em maior número: (1) baixa qualidade da informação política; (2) parcialidade na cobertura e jogos de interesse; (3) privilégio a fontes de informação específicas; (4) enquadramentos preferenciais<sup>84</sup>; (5) prejuízo às perspectivas patrocinadas pela esfera civil; (6) dúvidas quanto à operacionalização de embates deliberativos através dos *media* (Marques; Miola 2010).

Esta pesquisa, em concordância com a observação de Maia (2008), admite, 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, a produção da decisão política legítima (Ferree et al. 2002; Gastil 2008; Page; Tannenbaum 1996; Maia 2012).

A criação da Empresa Brasil de Comunicação como tema de deliberação mediada esteve sujeita a todos os condicionantes aplicáveis à cobertura de temas de interesse geral: a formulação argumentativa das questões pertinentes ao projeto, embora revestida de objetividade; os critérios de noticiabilidade; as barreiras e as hierarquias aplicáveis na seleção dos atores a participarem do debate, a articulação das informações na forma de enquadramentos.

Tendo em vista essas considerações, o próximo tópico discute o conceito de deliberação mediada e como os pesquisadores do tema contribuem para a investigação daquelas trocas discursivas oportunizadas pela comunicação de massa.

### 3.3 Deliberação Mediada

---

<sup>84</sup> Os enquadramentos, como vistos pela literatura das ciências sociais, não são necessariamente negativos. Eles são, por outro, parte de qualquer processo discursivo.

A discussão do conceito de deliberação mediada faz parte dos desdobramentos da ideia de sistema deliberativo. Como um conceito relativamente recente, ainda há diferentes interpretações sobre o que caracterizaria a deliberação mediada. A percepção dos *mass media* como instância a abrigar ou fomentar a deliberação está associada ao papel que lhe é atribuído de arena de visibilidade pública, mas também por sua capacidade de viabilizar debates públicos – na forma de uma esfera pública abstrata (Gomes 2004; Gomes; Maia 2008; Maia 2007). Os *media* de massa constituiriam, por suas características próprias, um “‘locus’ para a deliberação e para a troca pública de argumentos” (Maia 2008:50).

Os trabalhos na área reconhecem as contribuições de Benjamin Page, um dos primeiros pesquisadores a investigar o conceito, que buscou em três estudos de caso caracterizar as práticas de debate nos *media* e investigar a existência de uma deliberação mediada. Logo de início, Page afirma que “a deliberação pública é (e provavelmente deve ser) em grande parte *mediada*, com profissionais da comunicação, em vez de cidadãos comuns falando uns aos outros e ao público através dos *mass media*” (1996:1, destaque no original)<sup>85</sup>. No entanto, o conceito de deliberação mediada do autor não é suficientemente claro a respeito do funcionamento desse processo (Barabas 2005), uma vez que se restringe a identificar a importância do campo dos *media* para os processos políticos contemporâneos.

Nessa linha de pensamento, é possível mencionar uma série de autores, muitos dos quais inicialmente apresentaram suspeitas quanto aos benefícios democráticos da comunicação de massa (Bohman 1998; Chambers 2007; Habermas 2005; 2008). Com o refinamento das reflexões quanto ao campo da Comunicação, os juízos sobre os impactos que os *media* poderiam produzir na comunicação política também progrediram. Habermas, por exemplo, passou a afirmar que a deliberação pode ser favorecida pela comunicação de massa sob certas condições:

---

<sup>85</sup> No original: “public deliberation is (and probably must be) largely *mediated*, with professional communicators rather than ordinary citizens talking to each other and to the public through the mass media”.

O modelo comunicativo de política deliberativa que desejo apresentar enfatiza duas condições críticas: a comunicação política mediada na esfera pública pode facilitar processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas somente se um sistema mediático auto-regulador adquire independência com relação a seu ambiente social, e se audiências anônimas garantem um *feedback* entre o discurso informado da elite e uma sociedade civil responsiva (Habermas 2008:9-10).

Tal como admite Chambers, “[a] deliberação na esfera pública é amplamente *mediada*. A comunicação das opiniões e das informações atravessa e é enquadrada pelos *media* noticiosos, especialmente pela a televisão” (2007:1, destacado no original)<sup>86</sup>. Para Habermas, as funções desempenhadas pelos *media* incluem a mobilização e agregação das questões relevantes, fornecendo informações e interpretações; o processamento discursivo dessas contribuições, formulando os argumentos favoráveis e contrários (e gerando posicionamentos dentro dessas alternativas) (Habermas 2008).

Muito embora seja possível exemplificar a deliberação mediada através de algumas manifestações episódicas (e inconfundíveis) tais como os debates televisivos, os pesquisadores tendem a buscar o processo deliberativo em espaços de tempo mais alargados e, muitas vezes, considerando diferentes veículos, meios e formatos.

(...) essa responsabilidade é melhor entendida se aplicada ao sistema dos *media* como um todo, em lugar de um produtor individual, muito menos uma peça individual de informação ou de um único programa. [...] Por analogia, uma dieta saudável inclui frutas, legumes, grãos e alimentos ricos em proteínas, mas ninguém quer consumir uma gororoba multivitamínica que mistura todos esses nutrientes para formar um mingau de sabor desagradável. Então, tudo que devemos esperar é que os produtores de conteúdo forneçam um material nutritivo e delicioso que contribua para uma dieta mediática que é, no todo, deliberativa (Gastil 2008)<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> No original: “Deliberation in the broad public sphere is highly *mediated*. The communication of opinions and information passes through and is framed by the news media and especially television”.

<sup>87</sup> No original: “this responsibility is best understood as applying to the media system as a whole, rather than an individual producer, let alone an individual piece of reporting or a single program. [...] By analogy; a healthy diet includes fruits, vegetables, grains, and protein-rich foods, but nobody wants to subsist on a multivitamin-style glop that blends all these nutrients together into a nasty-tasting gruel. So all we should ask is that content producers provide nutritious and delicious content that contributes to a media diet that is, on the whole, deliberative”.

Para Maia (2007), há um conjunto de características que marcam o campo da Comunicação que podem vir a favorecer a deliberação pública.

Os *media* em si não podem ser compreendidos como uma esfera pública, como Habermas, ambigualmente, sugere e alguns de seus seguidores assumem expressamente. Para evitar esse equívoco, é fundamental fazer a distinção entre "espaço midiático de visibilidade" – aquilo que é disponibilizado para o conhecimento comum – e "esfera pública" – o *locus* da argumentação (Gomes, 1999). [...] Os *media* podem, assim, ajudar o público a deliberar, isto é, adquirir informações necessárias, especificar interpretações, processar argumentos favoráveis e contrários à determinada matéria e, assim, gerar atitudes racionalmente motivadas (Maia 2007:109).

Há, entretanto, considerações a respeito da atuação das instituições da comunicação de massa quanto à deliberação pública que devem ser destacadas. Como identifica Maia (2008:88), há um paradoxo que marca os processos de deliberação mediada, haja vista a atuação dos *media* ora como participantes ativos (ou "falantes comprometidos"), ora como moderadores, que agenciam as vozes dos demais atores sociais. Sem dúvida, quando participantes ativos, os atores do campo da Comunicação têm espaço privilegiado, as falas dos próprios jornalistas têm mais destaque que as citações por eles concedidas aos demais atores sociais. O fato é que, para terem voz, agentes políticos ou membros da sociedade precisam seguir a gramática dos *media*.

(...) os atores cívicos precisam ter capacidade para engajar-se em interações comunicativas que têm como base o poder, isto é, as relações em que os agentes buscam controlar os outros, fazendo-os agir segundo a própria vontade e, para tanto, devem reconhecer quando e como estabelecer compromissos, ter ciência de ocasiões em que se está sendo manipulado, pressionado ou ameaçado. Além disso, é preciso assumir que os atores cívicos, para terem sucesso na argumentação, precisam ser capazes de empregar e apelar para as regras de publicidade, de razoabilidade e de generalidade, em seus esforços de convencer públicos mais amplos (Maia 2007:111).

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

Meras declarações ou relatos factuais, apenas apresentados como tal, sem suporte argumentativo ou reação às questões antecipadas

ou reais, não são de deliberação. Assim como a maioria do que é comumente denominado com notícias ou reportagens ou informações tampouco é deliberação. Nem o são julgamentos, avaliações ou propostas sem sustentação, ou expressões de sentimentos pessoais, sensações ou experiências (Peters 2008:78-9)<sup>88</sup>.

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 contra-enquadramentos. 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. 2005:15).

Além do modo como os fatos, políticas e posicionamentos são enquadrados, é importante também considerar a estrutura de oportunidades de acesso à visibilidade mediática e, também, como os *media* organizam e retratam as controvérsias favorecendo ou não o aperfeiçoamento dos argumentos e a revisão das posições.

### **3.3.1 Indicadores da deliberação mediada**

Em suas investigações empíricas, Maia (2008:105-6) lança mão de indicadores para a avaliação da deliberação mediada que associam os princípios deliberativos, tais como a participação e a argumentação racional, com as características e práticas das instituições da comunicação de massa. São eles: acessibilidade e caracterização dos interlocutores; argumentação; reciprocidade e responsividade; e reflexividade e revisibilidade de opiniões.

---

<sup>88</sup> 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".

### *Acessibilidade e caracterização dos interlocutores*

Este indicador questiona quem são os atores que se apresentam como fonte nos materiais mediáticos – ressaltando que há diferentes modos de ser referenciado<sup>89</sup> pelos *media*, que vão desde a citação direta, como no caso das entrevistas, até as ocasiões em que o ator é objeto do discurso. Há também assimetria quanto ao espaço/tempo oferecido a cada diferente ator para a apresentação de suas interpretações e seus posicionamentos.

Como fonte, aos atores é atribuído um papel institucional que está em acordo com a percepção que os jornalistas (e os *media* em geral) têm da sua influência, credibilidade e legitimidade (tal como explica Peters (2008)). Uma vez que o processo de edição age diretamente sobre essas falas, pode-se dizer que os jornalistas

(...) intencionalmente confrontam essas vozes com a de opositores, utilizam estudos técnicos ou empíricos para sustentar ou minar a credibilidade do que é dito. Enquanto algumas vozes ganham proeminência, outras são marginalizadas nas narrativas midiáticas (Maia 2008:107).

A partir de suas pesquisas, Maia conclui que a estrutura de acesso aos *media* tende “a reproduzir as assimetrias de poder existentes na sociedade” de modo que os agentes do centro do sistema político têm vantagens sobre a esfera da cidadania (embora a autora destaque iniciativas de relações públicas situadas na periferia do sistema político que tiveram sucesso em atrair visibilidade para seus temas e demandas) (Maia 2008:108). É importante lembrar, porém, que a expectativa não é de que os diversos atores sejam igualmente representados em cada matéria de jornal ou TV, mas sim, que no decorrer do tempo, em diferentes

---

<sup>89</sup> Ferree et al. utilizam o conceito de *standing* que significa “ter uma voz nos *media*”. Nas palavras dos autores, “In news accounts, it refers to gaining the status of a regular media source whose interpretations are directly quoted. Standing is not identical to receiving any sort of coverage or mention in the news; a group may appear when it is described or criticized but still have no opportunity to provide its own interpretation and meaning to the events in which it is involved. Standing refers to a group being treated as an actor with voice, not merely as an object being discussed by others” (2002:13).

espaços, seja possível representar as diversas perspectivas disponíveis sobre determinada questão.

#### *Utilização de argumentos*

Embora se reconheça que nem todo o discurso acionado na política possa ser caracterizado como argumentação racional, é de importância fundamental para a deliberação a justificação das demandas e dos posicionamentos de modo que estes sejam aceitos por aqueles afetados pelas decisões resultantes do debate.

A análise dos discursos presentes na esfera de visibilidade dos media mostra que alguns atores, ao justificarem suas posições, buscam antecipar ou prever, num exercício de raciocínio hipotético, os pontos de vista, as posições e as situações daqueles envolvidos nas questões. Não raro, políticos e especialistas sustentam que suas políticas preferidas são corretas para seus concidadãos. Mas é através do engajamento efetivo no debate com os interessados que se define "quem é afetado" e "como é afetado" por tais políticas (Maia 2008:109-10).

Esse indicador verifica se o discurso mediático é organizado de forma crítico-racional, elencando posições e contraposições. Maia questiona, assim, se os atores envolvidos naquela matéria “apresentam razões para sustentar suas visões, preferências, recomendações e comandos” e se estes procuram “o convencimento através de argumentos e procedimentos demonstrativos”. Mais uma vez, a troca discursiva pode não ser identificável em uma peça jornalística, mas, talvez, se apresente ao longo da edição ou em momentos distintos. É com a ideia de “lance discursivo” que a autora demonstra que as controvérsias podem se desdobrar em vários espaços dos jornais, por exemplo, não mantendo uma linha argumentativa contínua, e que a fragmentação dos discursos não compromete, necessariamente, a clareza ou a substância do debate.

#### *Reciprocidade e responsividade*

Quando se fala em reciprocidade e responsividade, procura-se saber se é possível encontrar indícios de que houve uma relação de diálogo – seja provocado

pelo jornalista, com a busca de respostas dos atores, seja construído pelo próprio texto.

Nossa premissa é que aquilo que se torna "visível, público, socialmente acessível" em qualquer estágio do processo compele os interlocutores a responderem publicamente por seus próprios pronunciamentos, diante da indagação dos outros (Maia 2008:111).

Como explica Maia, há reciprocidade quando, em situação de debate, os "atores se referem a uma determinada questão e oferecem respostas às perguntas feitas". A ausência de reciprocidade e de responsividade é percebida caso os atores não demonstrem ouvir os posicionamentos adversos, negligenciem os argumentos alheios ou silenciem ante a discordância – ou seja, não se vejam como parceiros no debate. Mas as dinâmicas argumentativas não são, contudo, lineares.

Em qualquer debate, algumas proposições se mostram mais relevantes, sendo acatadas e desenvolvidas pelos participantes, enquanto outras são negligenciadas ou mesmo suprimidas. Algumas contendas podem ser retomadas em debates posteriores, para melhor definição das questões, das recomendações e do encaminhamento de soluções (Maia 2008:111-2).

Quando analisada a deliberação mediada, isso se traduz, por exemplo, no modo irregular que os temas são apresentados ao longo das edições:

percebe-se que as discussões podem se multiplicar e se modificar, ramificando-se por diferentes editoriais (política, economia, cotidiano, polícia etc.). Em diferentes espaços, os argumentos podem divergir ou se sobrepor uns aos outros, de modo não contíguo (Maia 2008:112).

Esses princípios de reciprocidade e responsividade dependeriam, segundo Maia, da qualidade do material discursivo, através da associação das melhores informações disponíveis, a credibilidade empírica, e a comensurabilidade conferida pela experiência.

#### *Reflexividade e revisibilidade de opiniões*

Finalmente, é importante identificar se, diante dos argumentos e das controvérsias distribuídas ao longo do tempo, há alterações nos posicionamentos e preferências expostos inicialmente. A reflexão crítica tornaria os conhecimentos provisórios, abertos, passíveis de revisão quando confrontados com novas

evidências ou contra-argumentos. “Tal indicador”, explica Maia (2008), “aponta para um processo de aprendizagem pelo qual os participantes podem rever as próprias opiniões ou argumentos para incorporar novos aspectos ou aperfeiçoar as razões em disputa”.

É preciso cautela quanto se trata do momento em que se pretende identificar um processo reflexivo o qual, a princípio, acontece no nível da consciência individual. Há, contudo, evidências empíricas da reformulação dos argumentos e incorporação de aspectos dos discursos dos parceiros: “Em alguns casos, os participantes admitem, consciente e explicitamente, a transformação deles mesmos e de seus discursos, através da interação e da incorporação de melhores argumentos” (Maia 2008:112-3).

A observação de Maia é corroborada com sua análise de que os meios de comunicação ofereceriam, em razão do registro durável das controvérsias, uma “base reflexiva dinâmica para que os atores aprendam com suas próprias experiências públicas embaraçosas ou com as de outrem”. As contribuições envolveriam até mesmo o aprendizado sobre o outro (2008:113).

A deliberação mediada, entendida ainda enquanto parte de um sistema deliberativo, envolve diferentes momentos: a articulação discursiva de movimentos sociais por meio de seus próprios veículos (jornais impressos, sites etc.); as campanhas eleitorais (seus debates televisionados, os vídeos do horário gratuito de propaganda eleitoral, as entrevistas concedidas a veículos jornalísticos); a apropriação das plataformas de comunicação em rede da internet (de forma individualizada ou massiva); a cobertura jornalística dos fatos e eventos de interesse público; entre outras tantas situações. A pesquisa aqui desenvolvida se dedica a refletir sobre o papel da imprensa nesse sistema heterogêneo levando em conta quais são os valores, as características e as limitações que se colocam na consecução de uma deliberação mediada pelo campo noticioso impresso.

### **3.4 Condicionantes da deliberação mediada pelo Jornalismo**

Do confronto entre as expectativas normativas e a prática jornalística é possível perceber que há traços nos *mass media* que favorecem, em diferentes medidas, a consecução do debate público, tais como a visibilidade oriunda da ampla distribuição dos discursos, a possibilidade de desenvolver uma argumentação justificada adaptada às diferentes linguagens, gêneros e formatos e o valor conferido pelo próprio campo à exposição de perspectivas controversas.

O processamento das informações à luz da lógica empresarial produz, no entanto, um discurso que, no todo, pode vir a desfavorecer certas perspectivas ou atores, privilegiar determinados enquadramentos em detrimento de outros, e ser até utilizado em favor do próprio campo comunicativo em lugar do interesse público. Essas características intervêm no modo como se forma a opinião pública, mas também deixam marcas no processo de introdução de demandas na agenda dos atores políticos e na percepção geral sobre as decisões tomadas no centro do poder político.

Uma última consideração a respeito do caso aqui estudado é pertinente. Este capítulo se preocupou em destacar a percepção de que o sistema dos *media* é heterogêneo e composto por instituições, agentes e práticas que se colocam em uma posição paradoxal entre os valores necessários para sustentar o prestígio do campo e as finalidades comerciais que sustentam as empresas. Se o Jornalismo pode ser entendido como arena para a deliberação pública, é preciso reconhecer empresas e profissionais do jornalismo como atores que sustentam interesses particulares – mesmo que procurem zelar pelo interesse público.

Isso se torna ainda mais importante, na investigação do debate sobre uma política de comunicação. Os processos discursivos a respeito da criação da EBC só podem ser entendidos se estiver claro que – mais do que uma disputa entre os imperativos éticos e as rotinas de produção da notícia –, naquele momento, testemunhou-se uma disputa entre a representação do interesse público e a preocupação com os interesses corporativos do próprio campo mediático. Isso ficará mais claro nas discussões subsequentes.

## 4 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO: INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS EM TORNO DE UM MODELO DE RADIODIFUSÃO

Até aqui, o presente trabalho apresentou uma discussão conceitual relacionando a teoria democrática deliberacionista e os estudos sobre as instituições parlamentares e o sistema dos *media*, com ênfase no campo do Jornalismo. O objetivo dessa reflexão prévia foi fundamentar o entendimento de que a circulação de discursos sobre as políticas públicas, e, ademais, sobre as questões de interesse coletivo, informam, aperfeiçoam e legitimam as decisões que são tomadas no âmbito do Estado.

O objeto desta pesquisa é uma política pública nascida sob um marco regulatório que data de um período não democrático, no qual os interesses privados de certos grupos empresariais e políticos foram autoritariamente assegurados pelo Estado. A criação de uma empresa de radiodifusão pública nos dias atuais, a Empresa Brasil de Comunicação, no caso, envolve o desafio de alterar, com instrumentos democráticos, um panorama de privilégios consolidados ao longo de muitas décadas.

Os interesses de grupos empresariais e políticos que influenciaram, ao longo da primeira metade do século XX, a legislação sobre a radiodifusão continuam vigentes, mas outros fatores vêm transformar o ambiente em que as decisões sobre o tema são tomadas. Com a multiplicação de plataformas de oferta

de conteúdo<sup>90</sup>, outros atores (alguns ainda mais poderosos que as tradicionais empresas de comunicação) vêm disputando a prerrogativa de transmitir conteúdo audiovisual, dinamizando os próprios interesses comerciais envolvidos na atividade.

A diversificação do mercado da comunicação, aliada à própria pluralização das forças políticas em disputa no país, resultado da consolidação de sua democracia, pode ter favorecido uma alteração no modo de se legislar sobre a radiodifusão pública. Fato é que, depois de muitas décadas de abandono e instrumentalização (Miola 2009; Miola; Marques 2012), foi possível observar a tematização da radiodifusão pública em diferentes espaços, da esfera política à mediática, colocando as emissoras de TV de caráter público na agenda nacional.

Esse capítulo retoma a história da regulação da radiodifusão brasileira para identificar as principais questões relativas às emissoras públicas de rádio e televisão. A seguir, são discutidos os antecedentes e o processo de criação da EBC, assim como as principais controvérsias que seu projeto encerrava. Por fim, analisam-se os atores e os interesses em jogo com a introdução de uma instituição de caráter público no mercado da informação.

#### **4.1 Desenvolvimento histórico das políticas de Comunicação no Brasil**

A avaliação do panorama regulatório nacional do campo da Comunicação apresenta uma séria tendência ao anacronismo e à incongruência. Em primeiro lugar, anacrônico em razão do atraso entre a implementação e utilização de dispositivos tecnológicos mediáticos e sua respectiva regulação. Para Jambeiro (2002:73), os decretos 20.047 e 21.111 (de 1931 e 1932, respectivamente) foram marcados pela inovação, uma vez que se anteciparam à implementação do serviço de televisão; lançaram mão de conceitos tais como “bem público”, “serviço público”, “interesse nacional”, “propósitos educacionais”, que seriam empregados

---

<sup>90</sup> Embora na definição do padrão de televisão digital e na posterior concessão dos canais tenham sido favorecidas as mesmas empresas que gozavam das concessões analógicas, as “teles” têm entrado no mercado de conteúdo audiovisual através de sua própria rede de telefonia, cabo e satélite.

dali por diante; e inauguraram no país o modelo de exploração conhecido como “*trusteeship model*” (ou modelo fiduciário público). Essas regras da década de 1930 – elaboradas em um momento em que o rádio era o único meio de massa no Brasil – instituíram, de acordo com Jambeiro, os princípios norteadores para todo o arcabouço legal para a televisão desenvolvido a partir de então:

(1) Reserva da atividade para brasileiros; (2) Conceituação da radiodifusão como serviço de interesse público, a ser utilizado com finalidades educacionais; (3) Centralização do processo decisório e do controle da atividade no poder executivo; (4) Exploração predominantemente privada da indústria (Jambeiro 2002:41).

O parecer de Jambeiro se restringe, porém, a uma iniciativa episódica quando se avalia o percurso histórico da regulação da Comunicação Social no Brasil, como é possível apreender da avaliação de outros autores.

A primeira transmissão radiofônica feita no Brasil, em 1922, não representou esforços imediatos para a regulação do setor. Apenas em 1931 e 1932, anos de promulgação respectivamente dos decretos 20.047 e 21.111, a radiodifusão começaria a ser regulada. Os quase dez anos que separam o evento da promulgação dos documentos legais não seriam exceção na história nacional. Via de regra, como afirma Godoi (2001), a regulação da radiodifusão no Brasil se daria de forma tardia, restringindo a margem de ação do legislador, obrigado a reconhecer estruturas já formadas e direitos adquiridos (Pieranti; Zouain 2006:53).

As origens da incongruência característica do sistema legal brasileiro também se encontram nas primeiras décadas do século XX, quando a tentativa de se conciliar um Estado autoritário com uma economia capitalista resultou em decisões que privilegiaram os interesses privados de agentes dos campos Econômico e Político. Tal como identificado por Brittos et al.,

Se o Estado interfere freqüentemente nos mercados audiovisuais numa postura particularista, privilegiando os objetivos dos capitais em concorrência, isso é mais dramático no Brasil, onde as comunicações formam uma área quase privada, pois, ainda que seus interesses e conseqüências sejam extremamente públicos, as decisões tendem a envolver poucos atores organizados, reafirmando tendências concentradoras e a falta de legislação promotora da diversidade (Brittos et al. 2009:4-5).

É frequente na literatura a constatação de que os movimentos para a ordenação jurídica do setor de radiodifusão foram motivados pelo autoritarismo

dos governos brasileiros de então – primeiro com Vargas, depois, com os governos militares. Como explica Jambeiro sobre o Estado Novo,

Sob tal regime, o Estado, compreendido então como um meio e um fim a um só tempo, era exaltado como sendo a única entidade capaz de realizar o destino histórico da nação. Conseqüentemente, tinha de ser onipresente e poderoso, e permanentemente fortalecido (Jambeiro 2002:39).

De acordo com Locatelli (2009:6), em seu segundo Governo (1951-1954), Vargas já não desfrutava das mesmas prerrogativas autoritárias para subjugar as empresas do setor da comunicação (especialmente os jornais). O Presidente passou, então, a conceder subsídios oficiais e financiamentos para veículos de empresários aliados (tais como o jornal “A Última Hora”, de Samuel Wainer) além de, na avaliação do autor, inaugurar a prática de distribuir outorgas de rádio e televisão em troca de apoio político.

É possível identificar a ocorrência do anacronismo regulatório na radiodifusão e, do mesmo modo, nas mais variadas atividades do setor: não apenas a utilização do rádio precedeu sua regulamentação, como também a instalação das TVs por assinatura (por cabo ou por satélite), a distribuição de conteúdos audiovisuais pelas empresas de telecomunicações e a implementação das várias tecnologias de internet banda larga se deram sob a ausência de definições legais.

Quando se trata da incongruência que marca o arcabouço regulatório existente, percebe-se que leis fundadas em princípios vagos e pouco regulamentadas por leis ordinárias têm sido insuficientes para intervir no mercado de radiodifusão. Um exemplo desse fato consiste na própria finalidade educativa das emissoras de rádio e TV – inclusive aquelas comerciais. Embora sempre preservado nos decretos que versavam sobre a radiodifusão, esse princípio educativo nunca delimitou de fato a natureza da programação. Como explica Jambeiro, “[a]té 1960, embora completamente desobedecido, o decreto 21.111, de 1932, continuava vigendo, sendo o dispositivo que atribuía finalidades educativas à radiodifusão sempre revalidado nos atos regulatórios que lhe sucederam” (2002:59).

Essa situação se tornaria irreversível com o Decreto 49.259, de 1960, que lançou a Campanha de Radiodifusão Educativa. O intuito era “promover a irradiação de programas científicos, literários e artísticos, de caráter educativo” (Jambeiro 2002:59), através da criação de um fundo de financiamento. As consequências são assim explicadas:

Na prática isto significava que as empresas concessionárias estavam liberadas de aplicar os recursos advindos da publicidade em programas educativos. Desta forma o governo, que concedia os canais sob condição de a emissora ter programação educativa, liberava-a desta obrigação e assumia ele próprio o ônus. A finalidade educativa passava então a ser conceituada como uma possibilidade parcial e não como uma obrigatoriedade total (Jambeiro 2002:59).

Entre 1967 e 1974 surgiram as primeiras emissoras de televisão educativa, ligadas aos estados e suas respectivas Secretarias de Educação, Cultura ou Comunicação (a exemplo das emissoras do Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Sul e São Paulo); ou vinculadas em âmbito federal ao Ministério da Educação (tais como as TVs universitárias de Pernambuco e Rio Grande do Norte, e a TVE do Rio de Janeiro) (Fradkin 2003).

No parecer de Fradkin, a televisão educativa no país “foi implantada sem obedecer a um planejamento que decorresse de uma política setorial de governo”. Para o autor houve aquelas TVs que foram fruto do engajamento individual de certos indivíduos, mas muitas outras emissoras tiveram origem em “razões de ordem política” (Fradkin 2003:56)<sup>91</sup>.

Ainda no que tange às iniciativas regulatórias do período de ditadura militar, as principais questões objeto de regulação internacional não parecem totalmente ignoradas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, e o Decreto-Lei 236, de 1967. Há restrições à propriedade cruzada de meios e à concessão de emissoras a políticos; criação das emissoras educativas; ênfase no

---

<sup>91</sup> Essas emissoras, juntamente com as demais concedidas em caráter educativo às unidades da federação, foram o mais próximo do que se concretizaria em termos de radiodifusão pública no país - ainda que sejam, até hoje, amplamente questionadas quanto (1) a sua relevância; (2) à qualidade de sua programação; e (3) ao seu papel como veículo de propaganda governamental.

interesse público nas atividades de radiodifusão, mas os dispositivos regulatórios são tão vagos que, na prática, tornaram-se inócuos.

Por não instituírem regras claras e tampouco mecanismos de fiscalização e sanções para os desvios de conduta, as leis de 1962 e 1967 mantiveram uma situação sem limites de propriedade privada de emissoras de rádio e TV (embora o código em seu texto determinasse o contrário), incentivando o uso das concessões como “moedas de barganha política” na completa ausência de entidades reguladoras, como aquelas existentes em muitos países (Pieranti; Zouain 2006). Na avaliação do sistema de radiodifusão nacional, Borges afirma:

O sistema de comunicações por rádio e TV no Brasil é um retrato razoavelmente adequado das características do país. De um lado, ele revela pujança econômica e relativo desenvolvimento tecnológico e, de outro, fragilidades político-institucionais e enormes desigualdades de várias naturezas (Borges 2010:15).

A Constituição de 1988 trouxe algumas contribuições para melhorar o marco regulatório da Comunicação Social e, especialmente, da radiodifusão. A avaliação de Jambeiro do processo, porém, é bastante cética:

No setor da indústria televisiva, por exemplo, não houve mudança estrutural, e pode-se dizer que conjunturalmente mudou-se para pior. De fato, a Nova República tornou praticamente impossível reais alterações na regulamentação da TV ao empossar José Sarney na Presidência da República, e Antonio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, e a manter Rômulo Villar Furtado como Secretário Geral desse Ministério. Os novos Presidente e Ministro eram notórios e históricos beneficiários do regime militar, inclusive quanto à concessão de canais de rádio e TV; o poderoso Secretário Geral, por sua vez, tinha em sua esposa, a deputada federal Rita Furtado uma grande empresaria de rádio e televisão, e havia exercido a mesma função, nos três últimos governos militares, por onze anos seguidos (Jambeiro 2002:141).

Em se tratando do aspecto legal, destaca-se a criação do Conselho de Comunicação Social; o veto à formação de monopólios ou oligopólios; e o fomento da produção independente e regionalizada; impedimento da manutenção de contratos ou o emprego de parlamentares em empresas concessionárias de serviço público (Pieranti; Zouain 2006:64-6).

O processo de construção dos dispositivos constitucionais em si é fato historicamente interessante, dado que envolveu diversos atores sociais, como a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC)<sup>92</sup>, a Federação Nacional dos Radialistas (FNR) e a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); grupos de representação empresariais, como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (ABERT), a Associação Nacional de Editores de Revistas (ANER) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ); além de atores políticos, destacando-se a atuação dos deputados constituintes da Comissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação<sup>93</sup> e do então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães (Mota 1992).

A reunião dessa variedade de atores representa o tamanho do esforço de negociação empreendido entre empresários, movimentos sociais e representantes políticos – ainda que o que os unisse parecia ser um adversário em comum:

A unanimidade contra a presença do estado, fez com que em alguns momentos, aqueles que se situavam em pólos opostos concordassem nos seus pressupostos. A intervenção do estado é sempre vista como perniciososa e restritiva (Mota 1992:s/p).

Uma avaliação baseada no confronto com a realidade instaurada (ou mantida) após a Constituição de 1988, no entanto, não é nada otimista. Pieranti e Zouain (2006:66) deixam esse fato transparente quando observam que, durante as discussões da Assembléia Nacional Constituinte, o presidente José Sarney distribuía concessões de rádio e TV para parlamentares no intuito de conseguir

---

<sup>92</sup> Encabeçada pela Federação Nacional dos Jornalistas, a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação se tornaria, em 1991, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

<sup>93</sup> Participaram da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação os seguintes parlamentares: “Arolde de Oliveira (PFL-RJ, presidente), Onofre Corrêa (PMDB-MA, 1º vice-presidente) José Carlos Martinez (PMDB-PR, 2º vice-presidente), Cristina Tavares (PMDB-PE, relatora), Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG), Ângelo Magalhães (PFL-BA)\*, Arnold Fioravante (PDS-SP), Antonio Gaspar (PMDB-MA), Carlos Alberto Cão (PDT-RJ), Fausto Rocha (PFL-SP)\*, Fernando Cunha (PMDB-GO), Francisco Diógenes (PDS-AC), Joaci Góes (PMDB-BA), José Elias (PTB-MS)\*, Koyu Iha (PMDB-SP), Mendes Ribeiro (PMDB-RS)\*, Olívio Dutra (PT-RS), Paulo Marques (PFL-PE), Pompeu de Souza (PMDB-DF), Rita Furtado (PFL-RO)\*, Roberto Vital (PMDB-MG). Apesar de não ser titular, o Deputados Antonio Britto (PMDB-RS)\*, teve uma participação significativa na comissão. Os deputados marcados com asterisco têm interesses pessoais (profissionais ou de propriedade) relacionados ao rádio e a televisão” (Mota 1992:s/p).

apoio a leis de seu interesse pessoal, tais como o estabelecimento do presidencialismo como forma de Governo e a extensão de seu próprio mandato de quatro para cinco anos. No que concerne ao controle do mercado da radiodifusão, é evidente que as regras estavam sendo criadas para serem desrespeitadas.

Dada a falta de regulamentação posterior, os dispositivos referentes à formação de monopólios e oligopólios e ao fomento da produção independente e regionalizada não representaram mudanças no cenário empresarial já existente. No que tange aos novos entes fiscalizadores da radiodifusão – Poder Legislativo e sociedade civil – os resultados foram igualmente limitados. Como parte significativa dos parlamentares têm interesse direto nas emissoras, já que são sócios e proprietários das mesmas (Motter, 1994; Costa & Brenner, 1997; Pacheco, 2004), a fiscalização do Poder Legislativo jamais impediu qualquer outorga ou renovação por parte do Poder Executivo, conforme dados do próprio Congresso Nacional (2004) (Pieranti; Zouain 2006:65).

As políticas de comunicação seriam mais uma vez debatidas nos anos 1990, sob o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e capitaneado pelo Ministro das Comunicações, Sérgio Motta. O Governo prometia, a princípio, uma profunda reestruturação do sistema de radiodifusão e telecomunicações, prevendo os seguintes pontos:

(...) desenvolvimento de um programa de investimentos para o setor; profissionalização para o Ministério e para as empresas a ele vinculadas; estabelecimento de um debate constante acerca de um novo modelo institucional para as Comunicações; criação de normas gerais, estabelecidas pela sociedade, para o uso dos meios de comunicação; e firmação de um 'pacto ético' que orientasse investimentos e concorrências e se baseasse em transparência e atendimento do interesse público (Prata et al. 1999 *apud* Pieranti; Zouain 2006:67).

Em se tratando das alterações no sistema de concessões de emissoras de rádio e TV por meio de licitações, houve o incremento na transparência dos processos, mas autores afirmam que as outorgas baseadas em critérios financeiros privilegiam grupos com grande poder econômico e, por conseguinte, prejudicam a democratização dos meios de comunicação (Pieranti; Zouain 2006:68). No balanço feito por Brittos e seus colegas (2009:1), não houve no Governo de FHC reais “tentativas de modernização dos instrumentos de regulação das comunicações”. Ademais, embora se anunciasse um “pacto ético”, pesquisadores associam as

concessões emissoras de radiodifusão a políticos em 1996 à aprovação no Congresso do Projeto de Emenda à Constituição que autorizava a reeleição – que beneficiava diretamente o Presidente Fernando Henrique Cardoso (Pieranti; Zouain 2006:69).

De acordo com os autores [Costa e Brener (1997)], o governo federal, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, distribuiu 1848 retransmissoras de televisão, sendo 527 a empresas de comunicação, 479 a prefeituras, 472 a empresas e entidades ligadas a igrejas, 102 a fundações educativas e 268 a empresas ou entidades controladas por 87 políticos. Desses, 19 deputados e 6 senadores votaram favoravelmente à emenda da reeleição. Os outros beneficiários foram dois governadores, onze deputados estaduais, sete prefeitos, oito ex-deputados federais, três ex-governadores, oito ex-prefeitos e outros 23 políticos. Em dezembro de 1996, apenas um mês antes da votação em primeiro turno da emenda da reeleição na Câmara dos Deputados, quase 400 dessas RTVs, principalmente as destinadas a deputados, senadores e prefeitos, receberam autorização para funcionar (Pieranti; Zouain 2006:69).

As ações que de fato teriam alterado o mercado da comunicação se reduziram àquelas medidas necessárias para que a Comunicação passasse pelo grande processo de privatizações empreendido à época. O exemplo mais candente desse fato foi a revogação parcial do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), dissociando os serviços de telecomunicações e criando a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) (Barros 2010; Pieranti; Zouain 2006; Santos 2005), agência reguladora desses serviços de telefonia. Embora a radiodifusão tenha se mantido sob os auspícios do Ministério das Comunicações, a ANATEL passou a gerenciar a distribuição dos canais no espectro eletromagnético compartilhado por empresas de telecomunicações e emissoras de radiodifusão.

As expectativas de alterações nesse panorama prosperaram a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), não sem motivo. Maciçamente apoiado por movimentos sociais, juntamente com Lula foi eleito um projeto de intervenção na Comunicação Social, observável já nos programas de Governo lançados nas campanhas de 2002 e 2006. O texto apresentado em 2002 já previa, mesmo difusamente, que a democratização cultural brasileira só estaria completa se acompanhada da democratização dos meios de comunicação (Coligação... 2002).

Já o programa de 2006 (quando da reeleição) continha a mesma menção à democratização da comunicação, mas ia além: trazia um tópico especial para a Comunicação Social onde o presidente/candidato expunha um conjunto de compromissos afinados com as demandas dos movimentos sociais ligados ao tema (Coligação... 2006).

Contrariando essas expectativas, na avaliação de alguns autores, a exemplo de Brittos e colegas (2009), o primeiro mandato de Lula “não priorizou a construção de uma nova política nacional de comunicação”. O quadro regulador permaneceu essencialmente o mesmo de até então: “desconectado de outros instrumentos normativos e da própria Constituição brasileira, (...) sem que tivessem sido atacados os principais entraves para o avanço das comunicações brasileiras”. Para esses pesquisadores, o grande desafio permanece (1) diminuir a concentração da propriedade das indústrias culturais; e (2) instituir mecanismos de controle público sobre os conteúdos produzidos pelos *media*. Essas transformações dependeriam de um esforço maior do que aquele que foi empreendido pelo Governo para superar a oposição que, nas palavras dos autores, a “grande mídia” exerce sistematicamente sobre medidas contrárias aos seus interesses (Brittos et al. 2009:2).

Alguns exemplos de iniciativas de regulação que foram minadas após forte resistência da oposição no Congresso e também na imprensa abrangem, por exemplo, (1) adoção do padrão de TV Digital desenvolvido nacionalmente; (2) criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual; (3) instituição do Conselho Federal de Jornalismo; (4) a inclusão de dispositivos sobre a Comunicação Social no Plano Nacional de Direitos Humanos (Barros 2010; Bolaño; Brittos 2008; Brittos; Nazário 2005; Dalmonte 2011).

Por outro lado, algumas medidas foram levadas a cabo – a partir de diferentes estratégias de articulação política e com resultados também variados. Dentre essas iniciativas, destacam-se (1) o processo de criação da “Nova Lei da TV por Assinatura”, que propôs uma cota mínima semanal de três horas e meia, no horário nobre, de conteúdo nacional independente para todas as emissoras de TV

paga<sup>94</sup>; (2) a realização da Conferência Nacional de Comunicação; (3) a criação do Plano Nacional de Banda Larga (Brittos et al. 2010; Dantas 2010; Presidência 2011; Lemos; Marques 2012). Dentre essas iniciativas, está a criação da Empresa Brasil de Comunicação, que é discutida em maiores detalhes no restante do capítulo.

## **4.2 A construção de um sistema público de radiodifusão**

Embora a Empresa Brasil de Comunicação seja uma entidade jurídica recente (foi criada em 2007), sua criação é fruto de uma reorganização das emissoras de rádio e televisão que são de domínio da União. Formada pela fusão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) e da Radiobrás, a EBC teve, de início, o desafio de conciliar empresas com filosofias bastante diversas.

### **4.2.1 A ACERP**

A história da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) parte da criação, em 1973, da TVE do Rio de Janeiro, emissora da Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FCBTVE) que passou a ocupar o canal até então outorgado à TV Excelsior. Em 1982, A FCBTV passou a ser denominada FUNTEVÊ. Paralelamente, mantinha-se a Rádio MEC, originária da emissora criada por Roquette Pinto em 1923 e doada à União em 1936, sob a administração do Centro Brasileiro de Rádio Educativo Roquette Pinto (CBRERP) (Milanez 2007).

Essas emissoras de rádio e televisão passaram a integrar, em 1983, o Sistema Brasileiro de Radiodifusão Educativa (SINRED), responsável por produzir, contratar e distribuir conteúdos educativos e lidar com demais questões associadas à radiodifusão não-comercial (Jambeiro 2002:64).

Entre os anos 1981 e 1990, a FUNTEVÊ teve seis presidentes e o CBRERP, oito diretores de rádio. Além disso, em 1988, a empresa saiu do controle do

---

<sup>94</sup> A Lei 12.485, que regulamenta o setor de TV paga no Brasil, ainda deve ser submetida a uma consulta pública promovida pela ANCINE.

Ministério da Educação (MEC) para a subordinação direta ao Gabinete Civil da Presidência da República, ocupada por José Sarney, voltando a ser vinculada ao MEC no ano seguinte. Essa instabilidade administrativa evidencia as dificuldades vivenciadas por ambas as emissoras nesse período, e que se repetiriam na década seguinte, com a criação da Fundação Roquette Pinto (Milanez 2007; 2007b).

A Fundação Roquette Pinto, criada em 1990 em substituição ao SINRED, padeceu dos mesmos problemas administrativos - sendo submetida a sete presidentes diferentes em sete anos - e o grave sucateamento das instalações e equipamentos, causados pelos cortes orçamentários aplicados pelo Governo Federal. Ainda neste período, à Fundação foi incorporada a TVE Maranhão, uma das mais antigas televisões educativas no ar. Em 1995, sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso, o vínculo da Fundação Roquette Pinto foi transferido do MEC para a Secretaria de Estado de Comunicação, e, dois anos depois, começou um processo de intervenção do Governo Federal com o objetivo de transformar a Fundação em uma organização social - a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) - instituída em 1998 (Milanez 2007b:186). Então, a empresa reunia as seguintes emissoras: TVE Brasil (Rio de Janeiro), TVE (Maranhão), TV Escola (TV por satélite); Rádio MEC 800 (Rio de Janeiro), Rádio MEC 800 (Brasília), Rádio MEC 98,9 FM (Rio de Janeiro) e Rádio MEC (rádio por satélite).

Com a posse de Lula, em 2003, assumiu a presidência da ACERP Beth Carmona, responsável por promover importantes debates sobre a radiodifusão pública - tal como o seminário "O desafio da TV pública", em 2003 (Carmona 2003). Carmona permaneceu até a mais recente transformação institucional pela qual a empresa passou - a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

A trajetória das emissoras vinculadas à ACERP sempre foi identificada com as finalidades educativas das emissoras não-comerciais em atividade no país. As motivações da segunda empresa a integrar a EBC eram de natureza diferente.

#### **4.2.2 A Radiobrás**

A Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) foi criada pela Lei 6.301 de 15 de dezembro de 1975 para coordenar as emissoras controladas diretamente pela União (Rádio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio Mauá, Rádio Nacional de Brasília, TV Nacional de Brasília). Sua missão abrangia:

(...) publicização dos feitos do governo brasileiro e da realidade brasileira para outros países; criação, operação e exploração da sua própria rede de estações retransmissoras; produção e radiodifusão de programas jornalísticos e de entretenimento; e radiodifusão de programas educativos produzidos por outras produtoras de propriedade estatal (Jambeiro 2002:64).

O diferencial da Radiobrás como empresa de radiodifusão se dava através de seu propósito de distribuir conteúdos em regiões que não atraíam emissoras comerciais em razão de sua baixa densidade demográfica – ainda que fossem “localidades consideradas estrategicamente importantes para a unidade nacional”. Em 1979, com a criação da Secretaria de Comunicação do Governo Federal, a Radiobrás passaria a fazer parte da estratégia de propaganda estatal em desenvolvimento pelo Governo Militar, que já agonizava (Jambeiro 2002:62). A Lei 6.650 determinava como objetivos da empresa:

- I - Divulgar, como entidade integrante do Sistema de Comunicação Social, as realizações do Governo Federal nas áreas econômica, política e Social, visando, no campo interno, à motivação e ao estímulo da vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, ao melhor conhecimento da realidade brasileira;
- II - Implantar e operar as emissoras, e explorar os serviços de radiodifusão do Governo Federal;
- III - Implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão, explorando os respectivos serviços;
- IV - Realizar a difusão de programação educativa, produzida pelo órgão federal próprio, bem como produzir e difundir programação informativa e de recreação;
- V - Promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades de radiodifusão;
- VI - Prestar serviços especializados no campo da radiodifusão;
- VII - Exercer outras atividades de comunicação social, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social (Brasil 1979).

Apesar de seu papel estratégico no sistema de propaganda governamental, a Radiobrás e suas emissoras enfrentaram um sucateamento

contínuo, com a cessão de 33 de 42 das suas emissoras, corte de recursos e redução de pessoal, o que quase resultou em sua extinção ao final da década de 1990 (Bucci 2008). Até o encerramento do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a atuação da Radiobrás se resumiu à distribuição de propagandas governamentais aos *media* comerciais e à operação da TV Nacional Brasília “como estação retransmissora para redes não-comerciais e como geradora de discursos oficiais do presidente e de seus ministros” (Jambeiro 2002:64), além da produção do programa “A voz do Brasil” (Bucci 2008).

Nos anos que precederam sua incorporação à EBC, a Radiobrás passou por uma reestruturação dirigida por seu então presidente, Eugênio Bucci. Foram revistas sua definição – de empresa pública de comunicação –, sua missão, seus valores e suas diretrizes estratégicas. Como prioridades, passam a constar um cuidado especial com o conteúdo jornalístico e com a sustentação financeira da empresa (Bucci 2008:104). A preocupação central do projeto também tinha um profundo cunho simbólico: a empresa deveria deixar de ser percebida como um veículo de “promoção propagandística das ‘realizações’ do governo e das autoridades” e passar a se sujeitar aos “princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade” que vedam “qualquer desvio partidário ou governista” (Bucci 2008:30).

Ao ser incorporada à EBC, a Radiobrás contava com as emissoras de televisão TV Nacional, NBR e TV Brasil Canal Integración; as emissoras de rádio Rádio Nacional AM e FM e Rádio MEC; além da Radioagência Nacional e da Agência Brasil, responsáveis pela produção de conteúdos.

#### **4.2.3 O processo de elaboração da EBC**

Ao congregar emissoras de natureza pública e emissoras de cunho estatal, o projeto da EBC reforçava uma indefinição que seria uma das principais controvérsias a permear os debates sobre sua criação.

A criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC partiu da iniciativa do Governo Federal que, motivado pela realização do I Fórum das TVs Públicas entre

2006 e 2007, propôs a criação de uma rede pública de radiodifusão. O I Fórum Nacional de TVs Públicas reuniu movimentos ligados às lutas de democratização da comunicação, representantes de entidades do setor da radiodifusão, além de órgãos governamentais como o Ministério da Cultura, a Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Comunicações, para debater a radiodifusão pública, buscando “definições e um melhor entendimento sobre o que é o setor público de comunicação”. O Fórum encerrou em 2007 com a apresentação de um documento intitulado “Carta de Brasília” no qual os participantes do debate expuseram “os princípios pactuados para a melhor participação popular e desenvolvimento do setor” (I Fórum... 2006; 2007; 2007b).

Um Decreto publicado em 29 de maio de 2007 criou, então, um Grupo Interministerial e um Grupo Executivo de Trabalho, compostos por convidados do Governo e liderados pelo Ministro Franklin Martins (da SECOM), que foram “incumbidos de debater com a sociedade, representantes de setores da comunicação no país e especialistas, estudando e propondo medidas de organização e articulação do chamado Sistema Público de Comunicação para o Brasil”, segundo informações disponíveis no site da Presidência da República<sup>95</sup>.

Conforme acima exposto, o resultado desses trabalhos foi a proposta de criação desse sistema, que viria a ser denominado Empresa Brasil de Comunicação, a partir da fusão das duas empresas de radiodifusão sob controle da União, a Radiobrás e a ACERP. Adicionalmente, a apresentação da Medida Provisória nº 398 de 10 de outubro de 2007, que propunha ao Congresso a instituição da Empresa Brasil de Comunicação, foi subsidiada por estudos realizados pelos “conselhos, diretores e funcionários da Radiobrás e ACERP, que criaram grupos internos conjuntos de trabalho para levantar o máximo de informações” além da consultoria externa da Fundação Getúlio Vargas a respeito dos seguintes temas: definição do formato jurídico da nova instituição, modelos de

---

<sup>95</sup> Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sitpub/sobre/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sitpub/sobre/)>. Acesso em 23/04/08.

gestão e financiamento, preservação dos direitos e obrigações das duas entidades que se fundem e dos funcionários, definição de instalações, compra de equipamentos e adequação ao panorama digital<sup>96</sup>.

Para Bolaño e Brittos (2008), a criação da EBC é parte dos movimentos conjunturais promovidos pelo Governo Lula no setor da comunicação (juntamente com o lançamento da TV Digital e a tentativa frustrada de lançar uma Lei de Comunicação Social<sup>97</sup>) que acabaram por reforçar o sectarismo do Estado com relação aos movimentos sociais envolvidos no debate desses temas. Do ponto de vista estrutural, dizem os autores, a criação da EBC não sanaria as incongruências que marcam a distribuição dos canais de radiodifusão nas redes aberta e fechada, seus modos de financiamento e seus modelos de produção (Bolaño; Brittos 2008:9). Mas a análise de alguns pontos introduzidos na lei aprovada abre precedentes para algumas alterações importantes na forma de atuação das emissoras de caráter público.

A avaliação dos posicionamentos apresentados quando da votação no Congresso demonstra, por exemplo, que houve apoio para o projeto do Governo, ainda que falhas no projeto fossem constantemente explicitadas (Lobato 2007). Afinal, a criação da EBC atendia parcialmente às recomendações dos participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas (I Fórum... 2007b) e parecia ser o mais próximo que se poderia esperar de um projeto submetido às negociações características da produção da decisão política. O próximo tópico trata de detalhes sobre o texto da Medida Provisória, suas polêmicas e o percurso de tramitação que percorreu no Congresso até a sanção da Lei pelo Presidente da República.

#### **4.2.4 A Medida Provisória**

---

<sup>96</sup> A partir de informações do site da Presidência da República. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sitpub/copy2\\_of\\_bibliot/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sitpub/copy2_of_bibliot/)>. Acesso em 23/04/08.

<sup>97</sup> Essa seria, na avaliação dos autores, uma lacuna na regulamentação causada pela desvinculação dos setores da Comunicação e das Telecomunicações, promovida em 1997 com a Lei Geral de Telecomunicações, que alterara o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962 (Bolaño; Brittos 2008).

A ementa da Medida Provisória nº 398 (MP 398), além de autorizar a constituição da EBC, propunha também “os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta”. Em outras palavras, havia uma evidente disposição do Governo em estabelecer não apenas os parâmetros para o funcionamento da empresa em processo de criação, mas também o início de uma regulamentação da radiodifusão pública – apenas uma promessa desde a Constituição de 1988, que criou a complementaridade dos sistemas público, estatal e privado<sup>98</sup>. Ao longo do curto prazo destinado à apresentação de sugestões de alterações no texto, foram propostas 131 emendas ao projeto<sup>99</sup>. O trabalho de analisar as propostas e sugerir um texto final para a votação na Câmara coube ao relator do projeto, o Deputado Walter Pinheiro (PT-BA), que tinha em seu histórico uma grande atuação na Comissão de Ciência e Tecnologia nas discussões sobre o setor da Comunicação Social.

Uma vez que diversas MPs estavam na fila para serem apreciadas pelo Congresso, houve uma prorrogação do prazo de tramitação da medida pelo Congresso Nacional até 21/03/2008. Com o fim da sessão legislativa<sup>100</sup> o projeto não voltou à pauta em 2007. A primeira discussão ocorreu efetivamente em 14/02/2008, quando foi apresentado o parecer do relator (embora este se encontrasse ausente do Plenário naquele momento). Pinheiro concluiu que a MP 398 atendia aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da proposta; constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; adequação financeira e orçamentária<sup>101</sup> e, por ter promovido alterações no texto original, esta passou a

---

<sup>98</sup> Essa disposição do Governo não causa estranhamento, uma vez observada a intenção original dos participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas (I Fórum... 2007b).

<sup>99</sup> Lembrando que o processo de tramitação das Medidas Provisórias, caracterizado pelo regime de urgência, elimina a possibilidade de que elas venham a ser discutidas e apreciadas nas Comissões Parlamentares, seguindo diretamente para a pauta do Plenário.

<sup>100</sup> Cada sessão legislativa coincide com o ano e abrange os períodos de 15/02 a 30/06 e 01/08 a 15/12 nos quais há as sessões ordinárias.

<sup>101</sup> Informações do site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>. Acesso em 30/03/2011.

tramitar como Projeto de Lei de Conversão<sup>102</sup>. Os debates e a votação final na Câmara foram encerrados no dia 26/02/2008 e, assim, a MP 398 seguiu para o Senado Federal com o prazo original de 45 dias esgotado e com a prorrogação concedida pelo Congresso a expirar em duas semanas. Pressionado pelo tempo, o Senado aprovou o projeto com pouca discussão e o encaminhou para a sanção presidencial.

O presidente Lula acolheu algumas demandas de grupos de parlamentares e vetou parcialmente alguns dispositivos (tais como a cessão de direitos de transmissões esportivas de interesse nacional às TVs públicas). Quando finalmente se tornaram oficiais, a EBC e a TV Brasil já completavam quatro meses de atuação efetiva através dos canais que antes transmitiam as emissoras da ACERP.

#### *Principais controvérsias*

Como dito acima, 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.

No lançamento, a MP trouxe em seu texto: a criação de uma nova empresa de comunicação (embora as discussões realizadas até então dessem conta de uma emissora de televisão pública) formada por duas empresas existentes sob administração do Poder Executivo (a ACERP e a Radiobrás) e vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência (SECOM); a definição dos objetivos e

---

<sup>102</sup> De acordo com o site da Câmara dos Deputados, “Quando é alterada pelo relator, a Medida Provisória passa a tramitar como projeto de lei de conversão. (...) As alterações feitas à MP são submetidas ao presidente da República, que tem poder de veto”. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/70158.html>>. Acesso em 20/08/2011. No intuito de manter a clareza do objeto em discussão, permanece neste trabalho a denominação de MP 398 e não Projeto de Lei de Conversão.

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).

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).

No relatório final de Pinheiro constavam, dentre as mais 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, o FISTEL, pago pelas empresas que exploram os serviços de telecomunicações,); 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.

A este ponto, é interessante retomar algumas reflexões teóricas, desenvolvidas no capítulo anterior, sobre o sistema dos media e sua relação com os campos da Política e da Economia, agora sob o ponto de vista das especificidades do caso da EBC. Isso tem por objetivo evidenciar certos aspectos que serão úteis na análise da articulação dos discursos político e mediático que tematizaram a radiodifusão pública ao longo do período 2006-2008.

#### **4.3 A EBC e o sistema da política mediática**

Para discutir certos aspectos relacionados à criação de um sistema público de radiodifusão retomam-se as ideias desenvolvidas por Gomes (2004) quanto ao *sistema da política mediática*. No capítulo anterior, ressaltou-se a importância das relações estabelecidas entre os campos da Política, da Economia e da Comunicação e como são articulados os interesses dos agentes de cada um desses domínios. Conforme explica o autor, há uma política que se realiza sob a visibilidade pública, ou seja, “é uma política em cena ou para a cena” (2004:141). Quando se trata de projetos a exemplo da criação de um sistema de comunicação pública, caso da EBC, estão em jogo diferentes interpretações a respeito do papel do Estado no setor da comunicação, fundadas em justificativas de natureza pública (porque publicamente defensáveis), tais como a proteção da sociedade face o poder do Estado, o direito à comunicação e uma agenda de prioridades em termos de investimento público que se sobreporia a este direito. É nesses termos que a disputa sobre a criação da EBC tende a se apresentar em espaços de visibilidade, tais como os discursos voltados para o Plenário e a informação tornada disponível pelos noticiários.

Há nos três domínios, no entanto, um conjunto bem mais vasto de interesses de caráter privado, uma vez que, como evidencia Gomes, “orquestram[-se] como um sistema, originam-se e mantêm-se fora de cena” (2004:141). A preocupação com qualquer iniciativa governamental que venha a aumentar o controle sobre os *mass media*; a manutenção da reserva do mercado publicitário das emissoras comerciais; a prevenção do fortalecimento político de um grupo adversário - esse conjunto de aspectos constitui parte dos interesses não anunciados publicamente que atravessam as discussões relacionadas com a EBC.

Nem sempre a defesa de interesses privados produz injustiça ou é ilegítima. Quando se verifica, porém, que certas razões são intencionalmente protegidas da esfera de visibilidade, infere-se que o processo de decisão é afetado e as políticas resultantes podem ser distorcidas. Tal constatação estabelece paralelo com a preocupação já apresentada no Capítulo 1 acerca da veracidade ou

sinceridade, requisito da ética do discurso. Questiona-se aqui se os discursos públicos de atores envolvidos no debate sobre a criação da EBC explicitariam, além dos interesses em cena, os interesses dos campos Político, Econômico e Mediático que tendem a permanecer fora de cena.

Para tanto, é importante identificar como opera cada um desses campos quando se tem em vista o caso aqui investigado: quem são agentes, que instituições estão envolvidas e quais são os interesses políticos e econômicos relacionados à introdução de uma nova empresa de comunicação no sistema mediático. Na apresentação desses elementos, não se ignora a possível sobreposição de papéis que os atores venham a desempenhar – um político pode deter concessões de radiodifusão, ou uma empresa de comunicação pode atuar também em outros setores econômicos. A pretensão dos próximos parágrafos é elucidar tal complexidade de relações e interesses que permearam o debate sobre a EBC.

#### **4.3.1 Agentes e instituições do campo Político**

Quando se trata do Governo, identificam-se duas correntes que sustentam perspectivas muito diferentes quanto à comunicação pública, mas que convergem positivamente para a criação da EBC. A primeira delas tem o interesse de satisfazer certos compromissos assumidos junto às bases de apoio do Partido dos Trabalhadores, mas que também se fazem presentes em outros partidos à esquerda do espectro político. A perspectiva *progressista*, como classificariam Brittos et al. (2009:5), diz respeito aos movimentos históricos em prol da democratização da comunicação e da cultura, além da regulação dos *mass media* e estaria relacionada com a organização do Fórum Nacional de TVs Públicas, envolvendo, no âmbito do Governo, atores do Ministério das Comunicações.

A segunda corrente entenderia a criação de uma empresa pública de comunicação como a oportunidade de fortalecer os canais de comunicação direta entre o Estado e os cidadãos, o que superaria as condições desfavoráveis impostas

pela mediação produzida pelas instituições mediáticas comerciais<sup>103</sup>. Nesse caso, a vinculação da EBC à SECOM e ao Ministério das Comunicações seria a situação ideal – e especialmente defendida pelo então ministro Hélio Costa.

Ainda no campo Político, estariam presentes aqueles parlamentares que se posicionaram contrários à criação da empresa. Identificam-se também duas perspectivas diferentes: para aqueles que sustentam posicionamentos de tendência liberal, a interferência do Estado na organização do mercado da comunicação (assim como em qualquer outro âmbito da economia) é condenável. Associa-se a esse aspecto a ideia de um Estado mínimo, que não deve onerar os cidadãos para fornecer (de forma ineficiente e de qualidade duvidosa, diga-se) serviços que a iniciativa privada melhor desempenha. Consiste no grupo denominado por Brittos et al. (2009:5) como *conservador* ou *liberal*<sup>104</sup>.

Há também, em segundo lugar, a sobreposição de interesses econômicos privados sustentados por agentes do campo Político. Tanto no papel de representantes de grupos econômicos, com enquanto detentores (ainda que dissimuladamente) de concessões de radiodifusão, certos agentes do campo Político assumem, no desempenho de suas funções, a defesa dos interesses dos campos Econômico e Mediático.

#### **4.3.2 Agentes e instituições do campo da Comunicação**

Os interesses no campo Mediático também são diversificados. Identificam-se outros dois conjuntos de atores com posicionamentos opostos. Em primeiro lugar, há o chamado *campo público da comunicação* (I Fórum... 2006; 2007). Entenda-se o conjunto de atores ligados a instituições civis, tais como associações profissionais da comunicação e movimentos sociais; ou relacionados a empresas

---

<sup>103</sup> O que se costuma designar genericamente “grande mídia”, entre outras denominações.

<sup>104</sup> Na análise empreendida pelos autores a respeito da TV Digital, na realidade, os conservadores e os liberais se opõem, uma vez que os primeiros defenderiam os interesses dos radiodifusores e os últimos estariam ao lado das empresas de telecomunicação. No caso aqui analisado, estes grupos, por outro lado, estariam juntos – ambos contrários à criação da EBC.

de radiodifusão sem fins lucrativos<sup>105</sup>. Para esses atores, muitos dos quais tomaram parte do I Fórum Nacional de TVs Públicas, a instituição do controle público (ou social) da comunicação, a democratização dos *media* e o fortalecimento das emissoras sem fins lucrativos, especialmente aquelas emissoras públicas, são questões há muito demandadas. Destaca-se em alguns desses grupos uma perspectiva crítica até mesmo sobre a proposta de criação da EBC, uma vez que o projeto lançado pelo Governo não teria atendido plenamente às suas pretensões.

As empresas privadas de comunicação (segundo grupo situado no campo Mediático) não são, naturalmente, homogêneas; mas há convergências significativas em seus interesses e modos de atuação. Pode-se exemplificar esse fenômeno a partir de seus esforços para inibir a criação de organismos de controle abertos à participação de cidadãos (como o Conselho de Comunicação Social), uma vez que a entrada de novos atores na produção de políticas para o setor dificultaria a principal estratégia de ação dos radiodifusores comerciais. Grupos que representam os interesses dessas empresas, tais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (ABERT), além de lançarem mão dos canais de comunicação que possuem, praticam ostensivamente o tráfico de influência (*lobby*) nas esferas de decisão política. Tal como explica Jambeyro, “[a] Abert defendia”, nas negociações durante a Assembleia Constituinte, “que a radiodifusão deveria ser controlada pelo Poder Executivo e explorada pela iniciativa privada” (2000:82). Em outras palavras, para assegurar a defesa dos interesses das instituições midiáticas privadas, é necessário que as decisões políticas continuem sob sua influência.

---

<sup>105</sup> Citam-se: Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Central Única de Trabalhadores (CUT), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (ENECOS), Coletivo Intervezes, Articulação Nacional pelo Direito à Comunicação (CRIS Brasil), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), (Brittos et al. 2009; Locatelli 2009); Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL) (I Fórum... 2006).

### 4.3.3 Agentes e instituições do campo dos negócios privados

O domínio dos negócios privados permeia as relações acima apresentadas. Mas há aqueles interesses econômicos, que envolvem atores dos campos Político e Mediático, que merecem ser explicitados. Para as empresas mediáticas com fins lucrativos, um possível fortalecimento da radiodifusão não-comercial significaria uma redistribuição da audiência<sup>106</sup>. Esse aspecto poderia ser agravado uma vez que reformular a radiodifusão pública abre espaço para discutir as restrições de veiculação da publicidade comercial nas emissoras educativas – tornando-as mais competitivas quanto ao bolo publicitário. Adicionalmente, está em disputa também o grande volume de recursos anualmente investidos em publicidade governamental nas redes privadas. As verbas de comunicação do Estado, como maior anunciante nacional, são disputadas arduamente por todas as emissoras de rádio, televisão, Jornalismo impresso e internet (desde grande portais a blogs independentes).

A consideração desse complexo panorama de interesses públicos e privados relacionados à criação da EBC e da TV Brasil dá origem à síntese de interesses e campos sociais apresentada na Tabela 5.

---

<sup>106</sup> Justificar-se-ia, assim, o reforço da ideia de que as TVs educativas “só dão traço” no Ibope – ou seja, têm um *share* de mercado insignificante. As emissoras privadas não apenas tentariam evitar uma fuga da sua própria audiência, como também, manter a confiança dos seus anunciantes.

			<b>Campo Mediático</b>	<b>Campo Político</b>	<b>Campo Econômico</b>
Interesses favoráveis à EBC	Aumento da pluralidade política da informação veiculada	Interesse Público	x	x	
	Aumento da qualidade da oferta de conteúdos televisivos (educação, cultura e entretenimento)	Interesse Público	x		
	Democratização do acesso aos meios de produção audiovisual através da produção independente	Interesse Público	x		x
	Fontes estáveis e autônomas de financiamento para a radiodifusão pública	Interesse Público	x		x
	Instituição do controle público nas emissoras de radiodifusão	Interesse Público	x	x	
	Regulação do campo público da comunicação	Interesse Público	x	x	
Interesses ambíguos	Cessão de direitos de exibição de partidas esportivas adquiridas por emissoras comerciais	Público/Privado	x		x
Interesses contrários à EBC	Legalização da exibição de publicidade, contrária aos princípios da radiodifusão pública	Interesse Público	x		
	Aumento da concorrência por audiência e por investimentos publicitários entre emissoras públicas e privadas	Interesse Privado	x		x
	Controle governamental das emissoras em detrimento do controle social	Interesse Privado	x	x	
	Desvio de recursos estatais de áreas prioritárias para o financiamento das emissoras	Interesse Público		x	x
	Divisão dos recursos publicitários investidos pelo Estado entre mais emissoras	Interesse Público	x		x
	Divulgação de informações que contrariam os interesses das empresas privadas e corporações financeiras	Interesse Público	x		x
	Uso das emissoras para o proselitismo de atores estatais	Interesse Privado		x	

Tabela 5: Distribuição dos interesses quanto à criação da Empresa Brasil de Comunicação.

Percebe-se que a política em debate, por suas características e possíveis impactos, acionava interesses públicos e privados, dos campos da Comunicação de massa, da política e da economia. Tais interesses, em sua maioria, podem ser expressos em valências positivas ou negativas, uma vez que, hipoteticamente

afetados pela criação da EBC, viriam a produzir benefícios ou ônus aos atores da sociedade, do mercado e do Estado.

Esses interesses constituíram a base sobre a qual os argumentos foram formulados ao longo do debate público que abordou a política em questão. Isso não quer dizer que eles participaram do processo discursivo – nem sempre os interesses privados vêm à tona ou são publicamente justificáveis e, nem sempre certas questões relacionadas ao interesse público conseguem conquistar ressonância e se manter na disputa argumentativa.

Compreendendo que os momentos deliberativos circunscritos aos *media* e também ao sistema político ao longo do tempo criam condicionantes para a deliberação pública; que o debate sobre a comunicação de massa envolvendo atores parlamentares e mediáticos concerne individualmente a esses agentes; e, por fim, que esse é um debate que deve se calcar na argumentação e nas justificativas de natureza pública (ao custo da perda da legitimidade conferida aos referidos campos), questiona-se em que termos e com que consequências ocorreu o processo discursivo que culminou na formatação de uma empresa de radiodifusão pública. O próximo capítulo se estende na problematização desse objeto e apresenta os percursos metodológicos selecionados para a investigação das dinâmicas argumentativas sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação.

## 5 PROBLEMATIZAÇÃO E DISCUSSÃO METODOLÓGICA

### 5.1 Problematização

A abordagem deliberativa da comunicação política enfrenta os problemas característicos dos fenômenos que ainda se encontram em processo de formulação como objeto de pesquisa empírica. O desafio de refletir sobre os métodos de apreensão das práticas comunicativas sob o ponto de vista da democracia deliberativa constituiu desde o início uma motivação adicional para a pesquisa aqui desenvolvida. Os esforços empreendidos até o momento para identificar, explicar e até promover a deliberação constituem uma plêiade de abordagens. Uma vez que as escolhas e os recortes são inevitáveis, torna-se difícil desenhar uma pesquisa que abarque a complexidade dos processos, atores e discursos que têm lugar no sistema deliberativo.

O primeiro recorte aqui aplicado se refere à seleção de duas esferas, ou arenas discursivas: os *media*, representados pelo jornalismo impresso, e a esfera da política institucional, especificamente o Parlamento. Certamente, o debate público sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação – assim como as políticas regulatórias para o setor – que circula no sistema deliberativo envolve outras situações e outros atores (a exemplo do próprio Fórum Nacional de TVs Públicas, já citado neste trabalho). Traçar a circulação de discursos prevista no *two track model* dependeria de uma análise que contemplasse, por exemplo, as manifestações da esfera civil organizada, que há três décadas alimenta seus próprios espaços discursivos sobre o tema da Comunicação Social.

Uma vez que uma pesquisa de tal dimensão excederia esta tese, a escolha por analisar a imprensa escrita e o Parlamento possibilita que dois processos fundamentais para a democracia deliberativa sejam contemplados: a formação da opinião e a tomada de decisão. Embora a opinião publicada seja equivalente a uma das acepções de opinião pública (Gomes 2004), a comunicação de massa constitui um espaço intermediário que dá visibilidade e confere legitimidade a argumentos e posicionamentos disponíveis aos governantes e à esfera civil. No que concerne à tomada de decisão, não é segredo que as políticas são construídas em grande medida nos bastidores. No entanto, permanece a importância do Parlamento como espaço em que discursivamente os representantes marcam posições, constroem soluções e disputam poder. Em suma, a análise dessas duas esferas pode representar, de forma consistente, o debate público no sistema deliberativo.

O segundo recorte necessário diz respeito à temporalidade. Uma das contribuições que a interpretação do sistema deliberativo trouxe é a percepção de que processos deliberativos acontecem em longo prazo e raramente podem ser apreendidos a contento em episódios isolados. Certamente, cada questão ou política delimita seus próprios momentos, mas muitas políticas públicas compartilham características deliberativas em seu processo de formulação: as questões são (1) tematizadas na sociedade; e (2) convertidas em políticas públicas na esfera política; estas políticas são (3) postas em ação e avaliadas pelos sujeitos.

No caso das políticas de comunicação, houve diversos episódios que fomentaram o debate público - a exemplo da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) ou a formulação da Lei do Cabo (1995). Não há dúvidas que a configuração da EBC guarda traços históricos desse debate alargado no tempo, mas o embrião da empresa pode nitidamente ser identificado no ano de 2006, quando o Ministério da Cultura direcionou esforços promover o I Fórum Nacional de TVs Públicas. A partir desse marco inicial, foram traçadas as fases a caracterizarem o processo deliberativo aqui analisado.

Também a propósito das especificidades dos temas e questões em tela na deliberação, um terceiro recorte é aplicado nesta pesquisa. Trata-se das

características que marcam o próprio campo da Comunicação de massa. Tal como discutido no Capítulo 3, os *mass media* reúnem instituições, atores e práticas que são cruciais para a vida em sociedade. Há a dimensão da sociabilidade de massa, em que valores e interpretações são construídos e compartilhados, mas, especialmente, há as funções desempenhadas pelos *media* em relação às práticas políticas. Em outras palavras, reger a visibilidade e a construção de sentidos públicos dota os meios de comunicação de massa de grande poder – inclusive o poder de conceder poder (econômico ou político), através do prestígio.

Nesse panorama, se agir livre da interferência do campo Político é desejável para as empresas mediáticas (para auferir lucros ou garantir outros interesses), regular, controlar ou lançar mão da comunicação de massa torna-se de suma importância para os políticos. A sociedade civil (organizada ou não) acaba por permanecer à margem dos principais processos que venham a definir a regulação e o modo de operação dos *media*. Isso inclui a manutenção de uma posição de consumidor perante aquilo que é oferecido pelas empresas de comunicação – isto é, a máxima é a lei da oferta e da procura, a despeito do valor social do acesso à cultura e à informação.

A criação da EBC, embora atinja o conjunto da sociedade, mobiliza apenas os atores que estão em posição de reconhecer essas especificidades do campo da Comunicação. Uma vez que o alargamento da percepção das funções sociais dos *media* dependeria da autocrítica de seus veículos, a maior parte da sociedade – informada quase que exclusivamente pela comunicação de massa – permanece alheia ao debate. Ordinariamente, apenas grupos mais articulados em movimentos sociais, além dos próprios empresários e os políticos, participam, em alguma medida, do debate sobre políticas de comunicação.

Mas, a despeito da aparente alienação dos cidadãos comuns nesse cenário, não é possível abrir mão (no mínimo) do assentimento da sociedade às ações empreendidas por empresários dos *media* e atores políticos. Na realidade, qualquer discurso proferido por esses atores sobre o tema inevitavelmente é revestido de apelos ao interesse público: é pela liberdade de expressão que os

empresários recusam o controle público dos meios eletrônicos e é pela garantia da pluralidade de opiniões que os governos lançam mão de emissoras educativas para praticar o proselitismo político. Isso significa que a justificação pública é requisito para a legitimação do poder do qual usufruem as instituições e os atores. E essa justificação se dá, dentre outras estratégias, através dos discursos propriamente argumentativos.

A partir dessas considerações, o problema de pesquisa que se coloca é examinar de que modo se articulam no sistema deliberativo interesses públicos e privados no processo de criação da Empresa Brasil de Comunicação. A caracterização das dinâmicas argumentativas, levando em conta a complexidade de instituições, atores e interesses, conduz o trabalho às seguintes questões de pesquisa:

- Como se configuram os *momentos deliberativos*? Ao tornarem publicamente disponíveis argumentos sobre a criação da EBC, a imprensa e a esfera parlamentar constituíram momentos de debate marcados por um contexto espacial e temporal. Tomando em consideração as características estruturais dos campos dos *media* e da política e suas práticas comunicativas, reflete-se sobre a articulação do debate público na imprensa e no Congresso ao longo das fases do processo deliberativo.
- Como se deu a participação dos *atores* no debate sobre a EBC? Dado que os atores medeiam discursivamente a exposição e a disputa entre interesses públicos e privados, o acesso dos atores à visibilidade e às oportunidades de defender perspectivas e posicionamentos influencia sobremaneira o processo deliberativo.
- Como se deram as *dinâmicas argumentativas*, ou seja, como se caracterizou o debate em termos procedimentais e substantivos? Nesse aspecto, são avaliados os valores caros à teoria deliberacionista, como os níveis de justificação, a construção de controvérsias e o aperfeiçoamento das razões demonstrados pelos participantes. Adicionalmente, o conteúdo dos discursos é interpretado e categorizado de acordo com a natureza dos argumentos.

- Finalmente, questiona-se de que modo o *ethos* político e o *ethos* do Jornalismo condicionam o debate público sobre a EBC. Isso implica estabelecer relações entre os diversos aspectos acima mencionados de modo que, ao final, seja possível interpretar de que maneira interesses públicos e privados são confrontados e acabam por influenciar o desenho dessa política pública de comunicação.

### 5.1.1 Hipóteses

Estas questões, embora tenham como referência um objeto particular, que é o debate sobre a criação da EBC, compartilham preocupações comuns a pesquisas do campo da Comunicação política e da democracia deliberativa, além das investigações dedicadas a refletir sobre as políticas públicas de comunicação. Portanto, a formulação das hipóteses remonta os primeiros capítulos da tese, onde tais temas foram discutidos. Seguindo essa fundamentação, as expectativas relativas aos resultados da análise empírica compreendem as hipóteses abaixo apresentadas.

Em primeiro lugar, considera-se que os espaços, como o Plenário da Câmara dos Deputados, ou as páginas dos veículos jornalísticos de relevância nacional, assim como as ocasiões, tais como a articulação de um problema como uma questão de interesse público, ou a elaboração de um projeto de lei, constituem momentos deliberativos. Esses momentos deliberativos são perpassados por contextos que modificam os debates ali abrigados através de regras explícitas ou práticas institucionalizadas. As hipóteses a seguir abrangem esses aspectos espaciais e temporais a marcarem o sistema deliberativo.

*H1a: A deliberação sobre a criação da EBC se sucedeu em fases típicas que partem da tematização pública e da configuração de um problema (a necessidade de se intervir na radiodifusão pública) à produção da política (implementação da EBC) e sua avaliação.*

*H1b: Cada esfera comunicativa reúne condicionantes institucionais que favorecem ou prejudicam o desenvolvimento de um debate deliberativo. Enquanto o Congresso equilibra a necessidade de construir discursivamente acordos com a premência de produzir decisões, a imprensa convive com a administração de seus objetivos comerciais e a deontologia do campo jornalístico.*

Uma das dimensões afetadas pelos contextos característicos de cada esfera de debate no sistema deliberativo é a participação dos atores. Em outras palavras, os momentos deliberativos são marcados por assimetrias de poder que se refletem no acesso dos participantes à fala. Na Câmara, há uma estrutura que, por um lado, garante que os parlamentares se inscrevam para falar no Plenário e participem discursivamente da formulação das políticas em debate. Mas, em contrapartida, também há uma série de privilégios distribuídos aos parlamentares que ocupam posições superiores na hierarquia da Casa, assim como mais espaço àqueles que fazem parte das maiorias.

Na imprensa, os valores da ética jornalística defendem a presença das várias interpretações e posicionamentos possíveis sobre as histórias reportadas. No entanto, há limitações de ordem física e há também a aplicação de critérios a orientar quais são as fontes a serem consultadas. A autorização para expor um posicionamento e apresentar razões é concedida de acordo com o prestígio dos atores - há claras preferências por autoridades formal ou informalmente constituídas, seja por sua *expertise*, seja pelo cargo que ocupam. Adicionalmente, a atribuição do jornalista de articular a narrativa e dotá-la de sentido coloca-o em condições de superioridade como autor de discursos (Bennett et al. 2007; Ferree et al. 2002; Gomes 2008c; Maia 2012; Peters 2008). As hipóteses resultantes desse cenário seguem abaixo.

*H2a: Nos debates parlamentares sobre a criação da EBC, reproduzem-se as estruturas hierárquicas de poder que marcam a participação no Plenário da Câmara dos Deputados, favorecendo-se as lideranças e as maiorias.*

*H2b: No debate sobre a radiodifusão pública, há nos mass media uma desigual distribuição das cotas de visibilidade argumentativa entre atores das esferas política e civil e também desigualdades na representação dos vários setores sociais.*

Quanto às dinâmicas argumentativas: Há uma dimensão argumentativa nas práticas políticas e na ação da imprensa que é fundamental para a constituição e interpretação dos problemas e justificação dos posicionamentos sobre questões de interesse público. Esses discursos de cunho argumentativo correspondem em maior ou menor grau às expectativas normativas da deliberação (tais como a justificação pública, o estabelecimento de controvérsias e o aprimoramento das razões) e também desvelam em graus diferentes os interesses públicos e privados que subjazem os posicionamentos e as decisões políticas.

*H3: As dinâmicas argumentativas sobre a criação da EBC no Plenário da Câmara e na imprensa nacional constituíram controvérsias de interesse público, calcadas na racionalidade e construídas com vistas à produção de uma decisão política mais justa.*

Esse conjunto de hipóteses não pretende esgotar a complexidade dos processos aqui abordados. Longe de praticar uma pesquisa “verificacionista”, que resulta na confirmação de uma proposição rigorosa e específica inicialmente colocada (Braga 2011:13), pretende-se dar ênfase aos aspectos mais importantes para a caracterização de um objeto de pesquisa que possui múltiplas facetas. As hipóteses servem, portanto, para a orientação da abordagem empírica e, mais adiante, a interpretação dos achados e formulação de *insights*. O próximo tópico discute, então, as estratégias teórico-metodológicas aplicadas na investigação do debate público sobre a criação da EBC.

## **5.2 Estratégias metodológicas**

Há, por trás da pesquisa aqui desenvolvida, uma concepção muito definida sobre os *media* e os processos comunicativos. Longe de pensar a Comunicação como uma troca de conteúdos mediada por dispositivos tecnológicos, trata-se de uma investigação que aponta como objeto certos “processos humanos e sociais de produção, circulação e interpretação de sentidos, fundados no simbólico e na linguagem”, como descreve França (2001). É, como descreve a autora, uma abordagem denominada *praxiológica*, pois “propõe uma outra concepção do conhecimento e da ação, do mundo e da sociedade, do indivíduo e da sociabilidade em oposição à concepção ‘representacionista’ e cognitiva” (Quéré 1991:72)<sup>107</sup>. A referida abordagem se manifesta na consideração de três aspectos fundamentais que guardam similaridade com as próprias categorias de análise desta pesquisa – a ideia dos atores como *parceiros da interação, a linguagem e o contexto e a experiência*.

A investigação empírica se dá, dessa forma, pela triangulação entre os (1) discursos parlamentares e mediáticos, (2) os atores que participam argumentativamente desse debate e (3) o contexto que abriga e delimita essas interações.

### 5.2.1 Operadores analíticos

Os operadores analíticos que viabilizam a investigação do debate público no sistema deliberativo sobre a criação da EBC seguem a mesma triangulação, agregando as variáveis que definem os momentos deliberativos (contexto), os atores participantes e as dinâmicas argumentativas. Adicionalmente, há uma preocupação com as consequências desse debate público – ou seja, os argumentos e os interesses prevaleceram a partir das disputas argumentativas – para as próprias políticas de radiodifusão pública.

---

<sup>107</sup> Essa concepção ‘representacionista’ e cognitiva é também denominada por Quéré e França como uma tradição epistemológica, uma vez que reflete sobre a comunicação em termos de *aquisição, transmissão e tratamento* da informação (França 2003; Quéré 1991).

### *Momentos deliberativos*

Os momentos deliberativos são caracterizados a partir do cruzamento entre os lugares que abrigam a deliberação com a fase na qual eles ocorreram. De modo a elucidar essa relação, retoma-se a discussão apresentada no Capítulo 1, onde se afirmou que essas são as duas dimensões a definirem as condições em que se dá a deliberação. No caso aqui investigado, há, primeiramente, a dimensão espacial (1) Plenário da Câmara dos Deputados, na esfera política; e, na esfera mediática, cada uma das seções e editoriais dos jornais diários (2) *Folha de S. Paulo* e (3) *O Globo*; e das revistas semanais (4) *Veja* e (5) *Carta Capital*. A dimensão temporal abrange três fases específicas: (1) o período que antecedeu a criação da EBC (Fase de Elaboração); (2) o período de formulação da política pública (Fase de Implementação); e (3) os desdobramentos da tomada de decisão (Fase de Avaliação). A caracterização dos momentos deliberativos evidencia como os contextos perpassam as práticas argumentativas.

### *Atores participantes*

Os atores de quem se trata nesta pesquisa evocam uma compreensão dos sujeitos da comunicação, ou sujeitos interlocutores. Como explica França (2006), trata-se de “sujeitos que falam um com o outro, produzidos nos e pelos laços discursivos que os unem. Sujeitos não antecedem a relação, mas resultam dela – sejam elas relações de conjunção, enfrentamento, de associação ou de conflito”.

De acordo com o problema colocado por esta investigação, há dois modos de se constituir os sujeitos. Em primeiro lugar, há atores que enunciam seus argumentos diretamente. Esse proferimento direto corresponde aos discursos dos parlamentares – quando de suas intervenções no Plenário – e também no discurso dos *media*, quando o ator tem a oportunidade de assinar uma matéria publicada na imprensa – frequente na atividade dos jornalistas, mas que inclui o caso dos colaboradores ou leitores que escrevem textos para os veículos.

Adicionalmente, há também aquelas situações em que os atores têm seus discursos citados indiretamente. Essas situações são típicas do debate mediado, uma vez que os posicionamentos, as opiniões e as justificativas apresentadas pelos sujeitos são selecionados, editadas e articuladas com as demais falas por meio da ação de outros atores – neste caso, os jornalistas<sup>108</sup>.

Esfera	Sector	Descrição
Civil	Especialista	Professores universitários, pesquisadores
	Jornalista/Colunista	Jornalistas e colunistas dos veículos analisados
	Leitor	Leitores dos veículos analisados
	Movimentos Sociais	Sindicalistas, empreendedores morais, dirigentes de ONGs ou grupos organizados
	Profissional da comunicação de massa	Jornalistas, artistas, escritores, cineastas, músicos etc.
	Setor privado da Comunicação	Dirigentes de empresas de comunicação comercial, de associações, de sindicatos patronais
		Empresa de comunicação, associações, sindicatos patronais
	Setor público da Comunicação	Dirigentes de emissoras públicas de radiodifusão, associações
Emissoras públicas de radiodifusão, associações		
Empresa	Outras empresas	
Política	Poder Executivo	Agentes do Estado, representantes eleitos, servidores nomeados ou concursados do Executivo Federal
		Governo
	Poder Executivo (outras esferas)	Políticos do Poder Executivo de esferas estaduais ou municipais
	Poder Legislativo	Senadores e Deputados Federais
		Casas do Poder Legislativo, agrupamentos de parlamentares
Partido político	Políticos sem mandato	
	Partidos políticos	
Poder Judiciário	Instâncias judiciais	

Tabela 6: Classificação dos atores.

Outra clivagem propiciada pela observação dos atores abrange um valor importante para a teoria deliberativa: o acesso ao debate. Um dos princípios importantes para a deliberação pública é a possibilidade de qualquer pessoa interessada ou que venha a sofrer as consequências das decisões tenha oportunidade de participar da discussão. É importante, então, caracterizar quem

<sup>108</sup> Ao tratar dos sujeitos dos processos comunicativos, o trabalho não pretende ignorar as diferenças entre as interações mediadas e a comunicação face a face. Mas, evitando as teorias informacional ou crítica da comunicação de massa, prioriza-se o entendimento das relações estabelecidas entre os atores. Para tanto, as particularidades dos contextos comunicativos – mediados ou não – e sua influência nas interações são abordadas no operador analítico denominado *momentos deliberativos*.

são os atores que são convidados a dar visibilidade a seus pontos de vista nos *media*, o que se denomina *standing* (Ferree et al. 2002), ou que usam seu poder de fala no Plenário do Congresso para expor argumentos<sup>109</sup>. Os atores a participar do debate sobre a radiodifusão pública e sobre a criação da EBC foram classificados de acordo com a Tabela 6.

### *Dinâmicas argumentativas*

A compreensão das dinâmicas argumentativas depende de duas dimensões de análise: *como* se debate e *o que* se fala. A primeira delas é a dimensão formal, que avalia a deliberação enquanto procedimento democrático discursivo – envolvendo a qualidade das justificativas, a pluralidade de razões, a reflexividade e a abertura para a mudança dos posicionamentos. A segunda dimensão é substantiva e atenta para os posicionamentos, as razões e o modo pelo qual a questão é abordada em termos de política pública.

A investigação dessas dinâmicas advém de uma análise de conteúdo que se concentra em uma categoria fundamental, que é o argumento. Mas, para delinear o que se denomina argumento, é preciso lidar com o conceito de *discurso* que é aplicado neste trabalho. A teoria Habermasiana contribuiu na conceituação com a teoria da ação comunicativa, explicando que os discursos consistem de processos argumentativos nos quais há um confronto entre afirmações pretensamente válidas, a partir do qual um acordo seja construído (Habermas 1983:42)<sup>110</sup>. Como

---

<sup>109</sup> Essa análise indica também a distribuição de oportunidades de participação argumentativa dos atores na forma de “cotas de visibilidade” (Gomes 2004).

<sup>110</sup> A definição de Habermas é criticada por Dryzek por atribuir ao discurso uma dimensão emancipadora, que não percebe a possível manifestação de constrangimentos (Dryzek 2000; Mendonça 2010:60-1). Essa crítica, no entanto, não modifica essencialmente o conceito de discurso e argumentação racional que sustenta ambas as perspectivas de deliberação. Para Dryzek, “[u]m discurso é um meio compartilhado, incorporado na linguagem, de dar sentido ao mundo. Qualquer discurso será sempre baseado em pressupostos, julgamentos, contendas, disposições e capacidades. Estes termos de referência em comum permitem que aqueles que se inscrevem em um discurso particular percebam e transformem pedaços de informação sensível em histórias ou narrativas coerentes que possam ser transmitidas de modo intersubjetivamente significativo. Assim, um discurso geralmente gira em torno de um enredo central, contendo opiniões sobre fatos e valores” (Dryzek 2000:18). No original, “A discourse is a shared means of making sense of the world embedded in language. Any discourse will always be grounded in assumptions, judgements, contentions, dispositions, and capabilities. These shared terms of reference enable those who subscribe to a particular discourse to perceive and compile bits of sensory information into coherent stories or accounts that can be communicated in intersubjectively meaningful ways.

sintetiza Gehring, a partir das reflexões de Habermas, um argumento é uma afirmação (ou pretensão de validade) justificada por razões que é contestada por outras pretensões de validade (acompanhadas por suas próprias razões). Essa disputa entre razões, afirma o autor, é avaliada com base em critérios aceitos de comum acordo – o que produz resultados mais razoáveis e, portanto, mais convincentes que os argumentos originais (Gehring 2007:6)<sup>111</sup>.

A identificação dos argumentos apresentados em cada fala de parlamentar ou matéria jornalística, bem como a avaliação (dos atributos deliberativos), a categorização (conforme autoria, temática e abrangência), e a contextualização (nos diferentes momentos deliberativos) acabam por descrever as dinâmicas argumentativas a respeito da criação da EBC.

Os operadores analíticos aqui apresentados – momentos deliberativos, atores e dinâmicas argumentativas – se desdobram em variáveis empíricas adequadas à análise do debate público em duas esferas do sistema deliberativo, os *media* jornalísticos e o debate parlamentar.

### 5.2.2 Variáveis empíricas do debate público

Tendo como unidade de análise cada argumento presente nos discursos parlamentares e nas matérias jornalísticas, a análise empírica do debate público sobre a EBC se dá a partir de variáveis referentes (1) ao contexto, (2) aos atores e (3) aos argumentos. Os tópicos abaixo detalham esses indicadores.

#### *Variáveis contextuais*

As variáveis contextuais informam sobre o que caracteriza cada momento deliberativo. No caso das matérias jornalísticas impressas, são registradas

---

Thus a discourse will generally revolve around a central storyline, containing opinions about both facts and values”.

<sup>111</sup> No original: “An argument is a validity claim accompanied by reasons, which may be disputed by another validity claim accompanied by other reasons. Competing validity claims are appraised and judged in a discursive process against commonly accepted criteria (Habermas, 1973, 1999, pp. 113-116, Gehring, 2003), so that the outcome is better reasoned, and thus more convincing, than any of the original claims”.

informações sobre em que veículo, seção ou coluna foi publicada a matéria, além do tipo de notícia e gênero jornalístico a que pertence o texto. Para os discursos parlamentares no Plenário da Câmara, é anotada em fase da sessão legislativa foram pronunciados os discursos. Tanto para os textos jornalísticos quanto para as falas parlamentares interessa também a data de sua publicação ou proferimento.

#### *Variáveis dos atores*

A caracterização dos atores que participam argumentativamente do debate público é diferente para cada esfera. No caso das falas em Plenário, a autoria dos discursos sempre coincide com o ator ao qual é concedida a visibilidade. Identifica-se, assim, o parlamentar por seu partido, estado, se ocupa algum cargo de liderança e posicionamento seu partido sustenta em relação ao Governo. Para as matérias jornalísticas, frequentemente, há diversos atores representados por seus argumentos, realizando, inclusive, um debate interno ao texto. Nesse caso, é importante identificar a autoria da notícia (se é um jornalista do veículo ou não) e, por meio de citações, quais outros atores enunciam os argumentos. Para a caracterização desses atores é importante situá-los socialmente – se da esfera civil ou política e, dentro dessas categorias, suas respectivas clivagens.

#### *Variáveis dos argumentos*

A análise das dinâmicas argumentativas é mais complexa e abrange um número e uma diversidade maiores de variáveis. É avaliado em cada discurso parlamentar e cada notícia se é possível apreender um posicionamento favorável ou contrário quanto à criação da EBC ou à radiodifusão pública em geral (para isso, o nível de generalização da argumentação quanto à política pública também é considerado). Independente de haver um posicionamento manifesto, considera-se também qual é o tratamento dado aos contra-argumentos – se são ignorados, refutados, apresentados de forma neutra ou validados. Adicionalmente, para cada

argumento identificado, é avaliada a qualidade de suas justificações – se uma justificação incompleta ou inferior, ou qualificada.

A análise substantiva dos argumentos envolve, por sua vez, aquelas variáveis que descrevem *o que* se fala sobre a criação da EBC e sobre as políticas de radiodifusão em geral. A primeira delas descreve o nível de generalização dos debates sobre a política pública.

As variáveis seguintes analisam e agrupam os argumentos por seus conteúdos. As categorias foram elaboradas a partir de um método indutivo de leitura e coleta dos proferimentos de caráter argumentativo<sup>112</sup>. De poder de um conjunto de asserções, passou-se ao agrupamento por similaridade. A seguir, a estratégia adotada para lidar com o volume e variedade de argumentos encontrados foi sintetizá-los e agrupá-los por afinidade. Esses argumentos agrupados deram origem às temáticas e, por fim, essas temáticas foram novamente organizadas em eixos interpretativos – resultando em três graus de classificação (níveis de generalização da argumentação, temáticas e eixos interpretativos). Essas variáveis são abaixo apresentadas.

#### *Níveis de generalização da argumentação*

Os níveis de generalização da argumentação demonstram se, ao discutir um projeto específico, foi possível realizar um debate sobre as políticas para todo um setor<sup>113</sup> – ou seja, a criação da EBC favorece um debate sobre a regulação da radiodifusão ou o debate se concentra nos detalhes pontuais da lei em votação?

São quatro os níveis previstos.

- *Nível do Projeto*: Quando restritos ao nível do projeto, os argumentos discutem aspectos pontuais da proposta em discussão. São aqui contempladas

---

<sup>112</sup> Para a elaboração da listagem, uma amostra de discursos proferidos em quatro sessões da Câmara dos Deputados e dois meses de cobertura da *Folha de S. Paulo* foram analisadas. Os resultados preliminares dessa amostra foram apresentados em Miola 2011 e 2011b.

<sup>113</sup> Não se trata, aqui, de lançar mão do conceito de Habermas sobre generalização dos discursos resultante da abstração dos argumentos na esfera pública (Bohman 1996; Habermas 2003; Mendonça 2009). A ideia de generalização aqui apresentada, restringe-se à aplicação do termo de modo estritamente substantivo, referindo-se ao quão específicos ou generalizáveis podem ser os argumentos sobre determinada política pública.

propostas tais como: onde deve ser a sede da empresa; se os direitos de transmissões esportivas devem ou não ser cedidos a emissoras públicas; como deve ser composto o Conselho Curador e assim por diante. As intervenções no nível do projeto podem partir da anuência prévia da criação da EBC, mas apresentar sugestões de aperfeiçoamento, ou, por outro lado, utilizar a crítica a pontos específicos para justificar a desaprovação do conjunto da proposta.

- *Nível da EBC e da TV Brasil:* São argumentos que, embora não restritos a questões pontuais do projeto de criação da EBC, discutem especificamente a empresa ou sua principal emissora pública. Os discursos neste nível não se restringem a aspectos específicos do projeto, mas tampouco generalizam ao nível de uma discussão sobre o setor público de rádio e televisão ou o modelo de negócio e situação do mercado da radiodifusão. São argumentos típicos desse nível aqueles que avaliam os impactos positivos ou negativos da criação da EBC ou da TV Brasil, isoladamente, na difusão da educação ou no orçamento público, por exemplo.

- *Nível da Radiodifusão Pública e do Mercado de Radiodifusão:* Argumentos mais generalizantes, que têm por objeto a Radiodifusão Pública como uma questão inserida no campo da Comunicação de massa, fazem parte do terceiro nível discursivo. Por exclusão, trata-se daqueles argumentos que ultrapassam os limites evidentes do projeto em discussão e oferecem interpretações sobre a situação da radiodifusão pública nacional e sobre as iniciativas de regulação estatal.

- *Nível do processo de tomada de decisão:* No que tange à política pública em debate, esses argumentos são periféricos, pois, em lugar de discutir substancialmente a radiodifusão ou a criação da EBC, tratam do processo de produção da decisão ou mesmo do jogo político.

### *Eixos interpretativos*

A classificação dos argumentos de acordo com seu conteúdo também se deu em eixos interpretativos. Essa proposta foi livremente inspirada na

classificação de tipos de argumentos elaborada por Bernhard Peters (Peters et al. 2008). Os autores, investigando a argumentação no Jornalismo, propõem seis tipos de argumentos possíveis na cobertura política:

- O *argumento empírico* envolve a justificação de reivindicações a partir de fatos, explicações empíricas, teorias e prognósticos. Tais justificativas estão associadas a relações e regularidades resultantes do mundo natural ou social, ou ligadas a eventos e circunstâncias futuras que são independentes das decisões ou atos dos indivíduos ou de resultados hipotéticos das ações.
- O *argumento pragmático* se relaciona às oportunidades de ação, previsões sobre os percursos possíveis e avaliações sobre os prováveis resultados disso.
- O *argumento ético* justifica ou critica um caso explícito de questões morais ou éticas, princípios, normas, e sua aplicação. Envolve as bases normativas ou as aplicações normativas.
- O *argumento estético/avaliativo* trata da justificação de afirmações, preferências e objetivos de cunho avaliativo ou estético em graus de satisfação (desirability) ou realização (accomplishment).
- O *argumento legal* envolve a aplicação de normas legais e princípios constitucionais.
- A *metacomunicação* envolve argumentos de caráter reflexivo, que tratam do próprio processo comunicativo (Peters et al. 2008:153-8).

A partir dessa sugestão dos autores, foram elaboradas algumas categorias correspondentes aos argumentos que circularam nos *media* e no Congresso sobre a EBC e a TV Brasil. São, portanto, investigados os seguintes eixos interpretativos:

- Eixo do *Processo de Produção da Decisão*: abrange aqueles argumentos que caracterizam ou questionam o próprio processo discursivo, com seus propósitos e impactos. Esses argumentos demonstram as disputas entre Governo e oposição e os Poderes Executivo e Legislativo, materializadas no projeto da EBC; também questionam o formato do projeto de lei e o volume de debate a seu respeito, se

adequados ou não à natureza da política. Na classificação de Peters et al. (2008) este eixo corresponde à *Metacomunicação*.

- Eixo da *Regulamentação da Comunicação*: Esse eixo congrega as falas que têm como fim discutir o panorama legal da radiodifusão e/ou da Comunicação Social. Em debate aqui está também a constitucionalidade da Medida Provisória. Para Peters et al. (2008), estes seriam *argumentos legais*.

- Eixo do *Caráter Público e Valores da Radiodifusão Pública*: Como eixo mais importante no debate sobre a EBC e a TV Brasil, discute as diferentes concepções de radiodifusão pública, suas funções, suas atividades e a avaliação de sua atuação. O eixo leva em conta também questões pontuais como a permissão para a veiculação de publicidade, a importância dos índices de audiência e os exemplos internacionais a orientarem a radiodifusão pública nacional. Finalmente, considera também as avaliações sobre o caráter público ou estatal da empresa e de suas emissoras, assim como os papéis do Estado e da sociedade nessa definição. Dentro das acepções de Peters et al. (2008), este eixo aborda os *argumentos éticos*.

- Eixo *Técnico-administrativo*: Cabem neste eixo os discursos sobre a sede da empresa; a cobertura das transmissões; a adequação da estrutura aos padrões de tecnologia digital e, especialmente, questões de ordem financeira, como o ônus e o volume dos investimentos aplicados na empresa. Trata-se dos *argumentos pragmáticos*, na proposta de Peters e seus colegas (2008).

Tais eixos abarcam as temáticas que, por sua vez, se ramificam em argumentos essas categorias são apresentadas a seguir.

## Temáticas e Argumentos

Eixos	Temáticas	Subgrupos de Argumentos
1. Processo de Produção da Decisão (Metacomunicação)	Disputas entre Governo e Oposição	As discordâncias sobre a criação da EBC repercutem as disputas entre Governo e oposição: Enquanto a oposição dificulta a aprovação da matéria para prejudicar o Governo, o Governo lança mão de mecanismos para forçar sua aprovação. Não há grandes controvérsias sobre o projeto da EBC. As disputas entre Governo e oposição são normais.
	Disputas entre Execut. e Legislat.	A criação da EBC por MP é mais um exemplo da frequente interferência do Governo no Poder Legislativo. Essa interferência gera distorções no processo de produção da decisão. A MP trata de um tema polêmico, que favorece o desacordo.
	Formato do projeto (Medida Provisória)	A criação da EBC por MP se justifica pela dificuldade de inserir a questão da radiodifusão e a regulamentação da comunicação na pauta do Congresso. Os debates sobre a EBC foram satisfatórios. A MP evita o surgimento de emissoras estatais, sem instrumentos reguladores. O debate sobre a criação da EBC foi limitado pelo curto prazo disponível para a tramitação da proposta. Uma política dessa natureza requer um debate mais amplo e uma proposta que não tramite em regime de urgência.
2. Regulamentação da Comunicação (Legal)	Constitucionalidade da Lei	A MP é inconstitucional, pois não há urgência ou relevância na matéria. Há aspectos inconstitucionais referentes à criação de tributos, dispensa de licitação e contratação de funcionários e contratos na MP.
		A Medida Provisória é constitucional, pois têm relevância. Além disso, não há criação de tributos e sim a destinação de um tributo já existente. Os demais dispositivos, como dispensa de concurso ou licitação, são necessários para o funcionamento da empresa (dada a natureza da atividade).
	Regulamentação da Radiodifusão Pública	A Constituição de 1988 já previa o sistema público de radiodifusão, mas os dispositivos nunca foram regulamentados. A lei de criação da EBC regulamenta dispositivos constitucionais até então ignorados e orienta as demais emissoras de caráter público.
		A criação da EBC é uma tentativa de censurar a mídia, motivada por uma cobertura jornalística crítica ao governo. O Governo deve não apenas criar a EBC, como também promover a regulamentação da comunicação eletrônica.
	Direitos de Transmissão	A cessão de direitos de transmissão é uma ingerência do Estado nas relações comerciais entre emissoras e entidades esportivas.
Eventos esportivos nacionais são de interesse público e deve ser exibidos nas emissoras públicas, caso as emissoras detentoras dos direitos não pretendam transmiti-los. Esta é uma prática comum na Argentina.		
3. Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública (Ético)	Estatal X Pública	A TV Brasil será mais uma emissora manipulada pelo Governo, para promovê-lo e ser veículo de propaganda estatal. As características do projeto provam o interesse do Governo em "aparelhar" a empresa, assim, não haverá pluralidade na programação.
		O Governo deve dispor de meios de divulgação independentes de filtros editoriais impostos pelas empresas de radiodifusão.
		A TV Brasil é uma emissora de caráter público, autônoma em relação aos interesses estatais e comerciais. Nenhuma emissora (pública ou privada) é livre de interesses e tentativas de manipulação - são os mecanismos de controle que evitam seu uso indevido.
		O caráter público das emissoras é determinado pela sua autonomia financeira.
	Participação da Sociedade (Conselhos e Ouvidoria)	Os mecanismos de participação da sociedade (Conselho Curador e a Ouvidoria) e sua pluralidade contribuem para o caráter público da EBC e das demais TVs públicas.
		A eficácia do Conselho Curador depende das indicações de seus membros: eles não devem ser indicados pela Presidência e devem incluir representantes do Congresso e do corpo de funcionários e/ou membros de movimentos representativos da sociedade.
		Os mecanismos de controle (tais como o Conselho Curador e a Ouvidoria) não são suficientes para garantir a autonomia da EBC, pois o modo de seleção dos representantes é falho e seus poderes limitados.
	Democratização da Comunicação	A criação da EBC corresponde às demandas da sociedade de democratização da comunicação e reconhecimento da comunicação como direito humano fundamental e a importância da liberdade de expressão. A EBC favorecerá a quebra do monopólio da comunicação, permitindo a livre circulação das opiniões.
		A EBC favorecerá a descentralização do acesso aos conteúdos e aos meios de produção audiovisual, fomentando as produções independentes.
	Funções políticas, educativas, culturais e econômicas da RP	É tarde para a criação de um sistema público nacional. A realidade atual oferece alternativas de informação, cultura e educação que anteriormente não existiam. As emissoras comerciais cumprem todas as funções educativas, culturais e políticas da radiodifusão.
A Radiodifusão Pública desempenha funções democráticas, oferecendo pluralidade de informações, favorecendo a transparência e o debate dos processos políticos e estimulando a consciência crítica dos cidadãos. A TV pública desempenha funções culturais e educativas		

Eixos	Temáticas	Subgrupos de Argumentos
		por exprimir a pluralidade nacional. A TV Brasil é desnecessária, pois já há várias emissoras públicas. A criação de mais uma empresa de radiodifusão, enfraquecerá as emissoras públicas locais e regionais.
5. Padrões de qualidade (Estético e Avaliativo)	Programação	A programação das emissoras públicas é de qualidade superior à das emissoras comerciais e também se difere das TVs estatais que divulgam atos do Governo - logo a EBC elevará o nível de qualidade da oferta televisiva. A TVs públicas complementam e contribuem para elevar o nível geral da programação comercial.
		A programação das emissoras comerciais existentes é de qualidade superior e já cumpre as finalidades informativas, educativas e de entretenimento da radiodifusão. A programação das TVs públicas, e, conseqüentemente, da TV Brasil, é de baixa qualidade.
	Ibope	Os índices de audiência não são relevantes, pois nem sempre refletem a boa qualidade da programação. O papel da radiodifusão pública não é competir pela audiência e sim oferecer boa qualidade de programação. A competição pela audiência é uma preocupação exclusiva das emissoras comerciais, quer dependem da publicidade.
		Os índices de audiência estão relacionados com a qualidade da programação, tanto para as emissoras comerciais quanto para as públicas. Se os índices de audiência são baixos, a TV é ineficiente e/ou desnecessária e os recursos nela investidos estão sendo desperdiçados. Criar uma nova emissora não significa criar para ela um público.
	Veiculação de publicidade	A proibição da veiculação de publicidade pelas emissoras públicas atende exclusivamente aos interesses de mercado das empresas privadas. O projeto de criação da EBC delimita o tipo de financiamento admissível.
		A veiculação de publicidade descaracteriza a TV pública, é inconstitucional e deve ser usada exclusivamente na radiodifusão comercial.
Exemplos internacionais	As TVs públicas têm importância reconhecida em experiências mundiais. O sucesso das emissoras internacionais está à educação pública, aos temas locais, à participação social, à proteção ao consumidor e à melhoria dos padrões de qualidade das emissões em geral.	
	Até mesmo os mais bem sucedidos exemplos internacionais sofreram interferência dos Governos. Não há garantias de que a TV Brasil reproduzirá as experiências bem-sucedidas internacionalmente.	
4. Técnico-administrativo (Pragmático)	Ônus do investimento	A proposta de financiamento do projeto não será onerará a sociedade, pois haverá a criação de um fundo de financiamento (não contingenciável) que fortalecerá a radiodifusão pública. Os modelos de financiamento aplicados em outras emissoras (taxas pagas pelo público) não são viáveis no Brasil. A independência financeira fortalece o caráter público das emissoras.
		Os investimentos necessários para o funcionamento da EBC são muito altos e seriam mais bem investidos em outras políticas prioritárias. Não há independência financeira na EBC. Além disso, não haverá transparência com a dispensa de licitações. Os recursos do FISTEL (ou qualquer outra taxa) devem ser utilizados de acordo com suas finalidades originais.
		Os investimentos previstos para a EBC estão de acordo com as necessidades da atividade de radiodifusão. Os gastos previstos para a emissora não são mais altos do que o que vem sendo investido pelo Governo na comunicação estatal. Nas TVs comerciais, o público indiretamente também as financia.
	Estrutura de distribuição do sinal	A TV Brasil foi inaugurada às pressas e a programação e a distribuição do sinal ainda são precários. A programação ainda é a mesma das emissoras anteriores e a distribuição do sinal da TV Brasil ainda está longe de ser nacional. Não há transmissões em São Paulo, uma das cidades mais importantes. Há a imposição de transmissão às TVs por assinatura.
		Os processos de instalação e lançamento de nova programação requerem tempo. Os atrasos de instalação da TV Brasil dependem da consolidação legal da empresa estão subordinados à burocracia estatal.
	Digitalização	A EBC não está adequada à digitalização das transmissões de radiodifusão e a futura ocupação do espectro digital.
	Sede da emissora	A sede da EBC deve ser em Brasília, pois esta é a capital que representa todos os estados da federação, além de reunir as condições técnicas e os recursos humanos necessários. A instalação da EBC em Brasília corresponde ao intento de descentralizar a produção audiovisual. A instalação da sede da EBC no Rio de Janeiro pode gerar custos adicionais.
		A sede da empresa e de suas emissoras não é importante, uma vez que a tendência atual é a descentralização das operações.
A sede da EBC deve ser no Rio de Janeiro, pois a cidade é um centro cultural, reúne o maior pólo de produção audiovisual, além de ser a sede da ACERP. O Governo assumiu o compromisso de instalar a EBC no estado do Rio de Janeiro.		
Administração	Há problemas na centralização da administração. A estrutura é burocratizada e há concentração de poder - o que é incompatível com a natureza da atividade de radiodifusão.	
	A burocracia é imprescindível em qualquer empresa pública, para garantir a correção dos processos administrativos.	

Tabela 7: Eixos interpretativos, Temáticas e Argumentos.

### *Posicionamento*

O posicionamento pretende identificar se o argumento evidencia traços de aprovação ou reprovação do projeto em debate. Algumas vezes, os argumentos assumem certa neutralidade já são fundamentados em fatos, ilustrações ou experiências, ou, diferentemente, assumem uma postura crítica, contemplando simultaneamente aspectos positivos e negativos. No entanto, as justificativas, frequentemente, evidenciam por si só uma inclinação favorável ou contrária à política em construção. Os argumentos apresentados nos discursos parlamentares e midiáticos foram classificados em (1) Favoráveis à criação da EBC; (2) Contrários à criação da EBC; e (3) Neutros ou apoiavam com reservas a criação da EBC<sup>114</sup>.

### *Unidade de análise*

A delimitação da unidade de análise privilegiou o *argumento*, embora tenham se mantido as referências das peças discursivas em sua totalidade – a matéria jornalística ou o pronunciamento do parlamentar no todo. Ou seja, as variáveis analíticas foram aplicadas de acordo com o que melhor evidenciasse sua delimitação. Por exemplo, ao analisar o nível da argumentação (se superficial ou aprofundado) é necessário analisar a totalidade da notícia ou da fala; enquanto isso, para refletir sobre os conteúdos das justificativas, é preciso analisar seções do texto individualmente.

O processo de identificação de cada unidade se deu da seguinte maneira: primeiramente, ao longo dos pronunciamentos parlamentares e dos textos jornalísticos, foram identificadas as sentenças argumentativas; a seguir, tais sentenças foram classificadas de acordo com a lista final de argumentos (apresentada na Tabela 7: Eixos interpretativos, Temáticas e Argumentos.Tabela 7). A reincidência de determinado argumento em uma mesma peça (pronunciamento

---

<sup>114</sup> Quando analisados discursos da fase de elaboração, antes da proposta do Governo tomar a forma da empresa que seria criada, os posicionamentos foram analisados em relação ao serviço de radiodifusão pública oferecido pelo Estado.

ou notícia) foi interpretada como o aprofundamento da justificção – o que foi importante para a categorização da variável *nível de justificção*.

A vantagem de se utilizar como unidade de análise os argumentos, e não os pronunciamentos ou as notícias, é possibilitar a interpretação do debate como um processo amplo. Entende-se que, assim, a pesquisa se desobriga de identificar princípios e valores da deliberação ancorada nas peças singulares de discurso. Em outras palavras, com tal método (e investigando as categorias adequadas) é possível apreender tanto a pluralidade interna dos pronunciamentos e notícias, através da presença de *contra-argumentos*, quanto a modificação dos posicionamentos ao longo dos momentos deliberativos.

### 5.2.3 Recorte empírico e coleta

A condução da pesquisa da deliberação no Congresso brasileiro e, paralelamente, nos *mass media* quanto à tematização, implementação e avaliação da política pública que estabeleceu a Empresa Brasil de Comunicação demandou uma coleta de dois tipos: os discursos enunciados no Plenário da Câmara dos Deputados<sup>115</sup> e as notícias publicadas em alguns dos principais veículos de jornalismo impresso em âmbito nacional – os jornais diários *Folha de S. Paulo* e *O Globo* e as revistas semanais *Veja* e *Carta Capital*.

A amostra da pesquisa foi composta de 236 pronunciamentos parlamentares e 235 matérias jornalísticas, distribuídos de acordo com a Tabela 8.

Lugares da deliberação	Textos coletados	Textos analisados	% analisado (continha argumentos)
Plenário da Câmara dos Deputados	403	236	58,6%
Matérias publicadas na imprensa	607	235	38,7%
Folha de S. Paulo	339	138	40,7%
O Globo	224	74	33,0%
Veja	23	8	34,8%
Carta Capital	21	15	71,4%

---

<sup>115</sup> Embora os debates no âmbito das comissões parlamentares demonstrem ser um espaço muito rico para o debate e aperfeiçoamento das políticas públicas, o projeto em questão não foi discutido em qualquer comissão dado que tramitou em regime de urgência.

Tabela 8: Pronunciamentos e matérias jornalísticas a abordarem o tema da radiodifusão pública ou da EBC entre 2006 e 2008.

No caso da deliberação mediada, a seleção das notícias foi feita a partir do conjunto publicado no período, foram coletadas todas aquelas matérias que continham quaisquer das seguintes palavras-chave: “Empresa Brasil de Comunicação”; “EBC”; “TV Brasil”; “TV do Lula”; “TV pública”; “televisão pública”; “TV educativa”; “televisão educativa”; “radiodifusão pública”. Foram excluídas todas aquelas notícias que não fossem relativas ao tema de pesquisa por se tratarem de emissoras de outros países; as publicações da grade de programação de emissoras de TV aberta; aquelas matérias que se referiam a outras emissoras com denominações coincidentes (como *Fashion TV Brasil* ou *TV Brasil*).

No caso da deliberação parlamentar, os discursos pertinentes foram extraídos das notas taquigráficas das sessões plenárias durante o período investigado, publicadas no site da Câmara dos Deputados. Novamente, foram coletados todos aqueles discursos que continham quaisquer das palavras-chave acima elencadas. Foram excluídos, porém, aqueles discursos que não continham argumentos, ou seja, aqueles discursos que tratavam dos procedimentos, solicitavam esclarecimentos ou apenas manifestavam os votos individuais ou das bancadas não fizeram parte da análise.

Uma vez que o interesse da pesquisa recai sobre as dinâmicas argumentativas, apenas aqueles discursos e notícias que continham argumentos explícitos foram selecionados para a análise da deliberação. Todos os discursos e notícias foram, contudo, lidos e considerados na elaboração da lista de argumentos e também consultados para uma análise do comportamento geral dos atores e caracterização da cobertura jornalística.

A elaboração da lista de argumentos foi realizada em diversas etapas. Primeiramente cada frase que apresentasse um juízo, um posicionamento, uma explicação, ou, ainda, informações factuais a corroborarem com um argumento foram destacadas nos textos. A seguir, essas frases foram re-elaboradas de modo a simplificar sua ideia central. O próximo passo foi agrupar aqueles argumentos que

fossem similares. Uma lista de argumentos aglutinados em 36 *subgrupos* passou por um novo agrupamento, desta vez por *temáticas*. Finalmente, essas temáticas foram associadas a *eixos interpretativos*. Uma segunda classificação foi feita de acordo com o nível de generalização da questão da criação da EBC.

#### *Período selecionado*

O período analisado buscou contemplar o período que antecedeu a criação da empresa, o debate sobre o projeto apresentado e sua repercussão mediática e, uma vez aprovado, a fase de avaliação da política. Trata-se especificamente de três fases distintas, a saber:

*Primeira fase: Elaboração.* Esta fase (entre 01/01/2006 e 23/10/2007) compreende o período que antecede o lançamento do Decreto nº 6.246 de 24 de outubro de 2007 e dá conta daqueles precedentes discursivos que prepararam o terreno para a criação da EBC. Como exemplo de eventos a marcarem este período cita-se o I Fórum Nacional de TVs pública, onde o Governo Federal buscou respaldo da sociedade organizada para lançar a proposta de um sistema nacional de radiodifusão pública.

*Segunda fase: Implementação.* A segunda fase abrange o período entre o lançamento do Decreto de criação da EBC e a sanção do texto final da Lei n. 11.652 (entre 24/10/2007 e 07/04/2008). Neste período a oferta de argumentos e enquadramentos é bastante grande tanto no Congresso quanto nos *media*, já que é nesta fase que a política pública está sendo formatada e que se dá o ápice das disputas argumentativas. Incluído neste período está o início do funcionamento da Empresa Brasil de Comunicação como tal<sup>116</sup>.

*Terceira fase: Avaliação.* A última fase do processo argumentativo pretende dar conta do período posterior à sanção presidencial da Lei de criação da EBC (abril de 2008) e as repercussões que o desfecho legal do processo teve – no âmbito do Estado e nos meios de comunicação. Nesse período (entre 07/04/2008 e

---

<sup>116</sup> Apesar da sanção presidencial da Lei ter acontecido apenas em 2008, o texto da Medida Provisória estabeleceu o início do funcionamento da EBC em 01/12/2007.

31/12/2008), é tema dos debates a avaliação do processo de aprovação da Lei e também o desempenho da empresa de radiodifusão.

#### *Lugar da deliberação*

Os espaços nos quais se analisa a deliberação sobre a criação da EBC abrangem, na esfera da produção da decisão, o Plenário da Câmara dos Deputados, e na esfera que medeia a formação da opinião e da vontade, o jornalismo impresso de referência nacional (com os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* e as revistas *Veja* e *Carta Capital*).

#### *Plenário da Câmara dos Deputados*

O Plenário da Câmara dos Deputados é o momento final de tomada da decisão. Como já discutido no Capítulo 2, a criação da EBC não passou por discussões em comissões e, portanto, foi debatida no âmbito parlamentar exclusivamente em assembleia.

A sessão plenária é composta de diversas fases que incluem o debate de assuntos variados, que podem não estar associados com os projetos em discussão; o debate substantivo, pertinente às decisões a serem tomadas; o debate de questões procedimentais; e, finalmente, o voto.

Interessa a esta pesquisa qualquer pronunciamento de caráter argumentativo que se refira à radiodifusão pública ou à criação da EBC. Questões procedimentais ou anúncios de voto desacompanhados de justificativas foram, portanto, descartados da análise.

Característica dos discursos		
Tipo	Número	Percentual
Discurso Argumentativo (pertinentes)	89	64%
Discussão de procedimentos da Casa; Esclarecimentos; Voto (excluídos)	50	36%
Total nos dias 18 e 19/02/2008	139	100%

Tabela 9: Distribuição dos discursos na Câmara dos Deputados por tipo de conteúdo.

### *Jornal Folha de S. Paulo*

A *Folha de S. Paulo*, principal jornal do Grupo Folha tem a segunda maior circulação diária do país (com uma média de 297.200 exemplares<sup>117</sup>), atrás apenas do jornal popular Super Notícia, de Belo Horizonte. Mas o principal concorrente da *Folha* é o jornal *O Estado de S. Paulo* – os dois periódicos disputam o lugar de principal jornal nacional desde que foram lançados.

O Grupo Folha abrange a produção de quatro jornais (Agora, Valor Econômico<sup>118</sup> e Alô Negócios, além da *Folha de S. Paulo*), a publicação de revistas, livros e guias, serviços de impressão e distribuição (inclusive a maior gráfica comercial nacional) e a UOL, maior empresa brasileira de conteúdo e serviços de internet. O Grupo Folha é também responsável pelo instituto de pesquisas DataFolha (Folha.com 2012).

Fundado em 1921, a, então, *Folha da Noite* se esforçou em sustentar uma posição crítica aos governos. Os periódicos do grupo se mantiveram na oposição até o Governo do Presidente Getúlio Vargas. Por ocasião do Golpe Militar, em 1964, apoiou a derrubada de João Goulart e a instalação do Regime Militar. Paulatinamente, o jornal passou a assumir uma postura crítica em relação à ditadura. Em uma *A Folha* passou a liderar as vendas de jornais diários no país em meados dos anos 1980, quando foi o primeiro veículo jornalístico a assumir a campanha pelas eleições diretas a Presidente da República (Cristóvão 2012:4).

A preocupação mais evidente do jornal, expressa em seus manuais de redação e em nos projetos editoriais lançados a partir da década de 1980, é com o “apartidarismo” (Cristóvão 2012). Entretanto, o veículo reitera sua posição de representante de seu público, ao associar o contrato estabelecido entre o periódico e seus leitores com um mandato revestido de legitimidade:

Temos um mandato expresso de quase 300 mil compradores de jornal, renovado a cada dia nas bancas e na não suspensão de assinaturas, para levar esse Projeto adiante. É em nome dos quase 900 mil leitores reais, que estão por trás daqueles 300 mil, que fazemos a **Folha**. É o mandato conferido implicitamente por eles e

---

<sup>117</sup> Dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) de 2010 (Grupo... 2012:56).

<sup>118</sup> O Jornal Valor Econômico é propriedade de uma sociedade entre o Grupo Folha e as Organizações Globo.

que eles podem cassar a qualquer dia que legitima as nossas decisões (Folha 1984 *apud* Cristóvão 2012:7).

Na Nova República, a *Folha de S. Paulo* manteve o tom questionador quanto aos governos de Fernando Collor, FHC e Lula – embora em muitos momentos manifestasse apoio a certas políticas por eles implementadas.

### *Jornal O Globo*

O jornal carioca *O Globo* tem a terceira maior circulação diária do país (em média, 264.100 exemplares vendidos ao dia)<sup>119</sup>, atrás apenas do Super Notícia e da *Folha de S. Paulo*. O jornal foi fundado na mesma época em que a *Folha de S. Paulo* por Irineu Marinho, mas foi logo assumido por seu filho, Roberto Marinho. *O Globo* é o veículo impresso mais relevante das Organizações Globo (maior conglomerado mediático da América Latina).

As relações entre o grupo e os governos, ao longo do tempo, variaram da oposição cautelosa ao apoio total – *O Globo* foi favorável à Revolução de 30, mas, posteriormente, defendeu o fim da ditadura de Vargas. O periódico, assim como os demais veículos criados por Marinho nesse período, fez oposição aos governos democráticos de Vargas e Juscelino Kubitschek, mas apoiou Jânio Quadros e, inicialmente João Goulart, durante o período da República Nova. A grande expansão das empresas do grupo veio após seu apoio ao Golpe Militar e o subsequente período ditatorial (Mattos 2007). Essa posição se manteve mesmo ao final do regime, durante a campanha “Diretas Já”. Vários episódios revestiram de desconfiança as decisões editoriais relativas à cobertura política realizada pelos veículos da empresa (citam-se o escândalo PROCONSULT, em 1982, a cobertura do debate para as eleições presidenciais de 1989) (Organizações... 2012).

Na avaliação de Mattos, “[q]uanto à política, Roberto Marinho era conservador. Quanto à economia, era um liberal de primeira linha” e esses posicionamentos se refletiram diretamente nas escolhas editoriais de suas empresas de comunicação:

---

<sup>119</sup> Dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) de 2010 (Grupo... 2012:56).

“posição política alinhada com seu pensamento e harmonizada com seus interesses. Não se deixou dominar pelo mito confortável da imparcialidade na imprensa. Preferiu o risco de tomar partido, o que fazia de modo transparente” (Soares 2003 *apud* Mattos 2007).

Mais recentemente, a empresa vem investindo em iniciativas para fortalecer a credibilidade de sua cobertura jornalística, por exemplo, lançando um documento intitulado “Princípios Editoriais das Organizações Globo” (Organizações... 2011).

### *Revista Veja*

A revista *Veja* foi lançada em 1968, pelos jornalistas Mino Carta e Victor Civita e faz parte do Grupo Editora Abril. A *Veja* é o periódico de maior tiragem no país, com mais de um milhão de exemplares vendidos semanalmente<sup>120</sup> (Grupo... 2012). *Veja* ganha a concorrência com outras três revistas: *Época* (Editora Globo), *Isto é* (Editora Três) e *Carta Capital* (Editora Confiança).

Historicamente, a revista apresentou um posicionamento crítico em relação aos governos. Durante a Ditadura Militar, a revista desempenhou um importante papel ao abordar com frequência temas políticos, aspecto que a diferenciava de outras publicações do gênero (França 2011:30). Em 1976, por pressão do Governo, Mino Carta deixa a revista e funda a concorrente *Isto É*. A esta altura, a *Veja* já era a revista mais conhecida e comercializada do país e começava a abrandar seu posicionamento crítico em relação ao Governo (França 2011:33-5). Apesar disso, a avaliação de seus críticos é que o veículo desenvolveu, a partir de então, uma abordagem que jogava “a favor do senso comum da classe média” (França 2011:36).

A *Veja* assume, desde meados dos anos 1990, um posicionamento identificado como conservador e uma linguagem agressiva: “A truculência jornalística, aliada ao jornalismo de dossiê, acabou transformando a revista em

---

<sup>120</sup> Nomeadamente, 1.075.000 exemplares por semana. Dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) de 2011 (Grupo... 2012:687).

uma espécie de poderosa instituição que se defende a todo custo e ataca indistintamente de acordo com seus interesses” (França 2011:39).

Na análise de Benetti, a revista *Veja* não pode ser classificada, como outros veículos, nos gêneros opinativo ou informativo, tradicionais do texto jornalístico:

Embora carregado de informação, seu texto é fortemente permeado pela opinião, construída principalmente por meio de adjetivos, advérbios e figuras de linguagem. *Veja* construiu, de si mesma, uma forte imagem de legitimidade para proferir saber – frente a um suposto não-saber dos leitores, da população em geral e, em certos momentos, das próprias fontes (Benetti 2007:42).

O periódico pode ser considerado atualmente um grande antagonista dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores.

#### *Revista Carta Capital*

A revista *Carta Capital* é uma revista de distribuição semanal nacional que tem a menor tiragem dentre os veículos aqui analisados (28.000 exemplares semanais)<sup>121</sup>. A revista, editada pela Editora Confiança, foi criada em 1994 (na época circulava com periodicidade mensal) por Mino Carta e Bob Fernandes. A revista tem uma redação reduzida a cerca de 12 pessoas (Gomes, Guedes 2006:138). Desde o seu lançamento, *Carta Capital* assumiu o papel de contraponto no sistema mediático nacional.

O mesmo Mino Carta, criador da *Veja* e de *Isto É*, lançou a revista mensal *Carta Capital*, com fortes tendências esquerdistas e buscando uma concorrência com *Veja* não pela aproximação temática (como foi o caso da *Isto É*), mas pela diferença. Desde o início e com os anos seguintes, a *Carta Capital* viria a se mostrar a anti-*Veja*, uma opção contra o discurso da revista da Editora Abril. (...) Como não conseguiu superar as vendas e tiragens das revistas que se apresentou como alternativa, a *Carta* foi adotando uma postura cada vez mais crítica e reflexiva, buscando um nicho de mercado diferenciado (França 2011:38).

A *Carta Capital* se apresenta como uma publicação de esquerda e abriu seu posicionamento favorável às candidaturas de Lula e, posteriormente, Dilma Rousseff – postura até então inédita na grande imprensa nacional. Ao longo da

---

<sup>121</sup> Dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) de 2011 (Grupo... 2012:687).

administração de Lula foi acusada por outros veículos, principalmente pela revista *Veja*, de ser pró-Governo, fato negado pelos seus editores. De fato, em alguns momentos, a revista e seu editor, Mino Carta, expressaram sua discordância com decisões do Governo Lula (a exemplo da defesa, feita pela revista, da extradição do italiano Cesare Battisti).

\*\*\*\*

A metodologia, de acordo com José Luis Braga (2011), abrange uma sucessão de decisões que começa na escolha das teorias, passa pela formulação do problema e deságua na definição dos modos de se abordar o objeto e interpretar os resultados. Nas palavras do autor,

Longe de ser um receituário de passos a serem dados, [metodologia] trata-se do processo de encaminhamento de decisões – parte sendo conhecimento estabelecido, a que devemos recorrer com pertinência; parte, prática incorporada, a ser desenvolvida durante toda a carreira do pesquisador; e parte invenção, a ser testada por sua coerência e seus resultados, no próprio exercício da pesquisa (Braga 2011:9).

A proposta metodológica apresentada neste capítulo foi desenhada a partir de considerações de diversas ordens. Em primeiro lugar, levou-se em conta os valores caros à deliberação pública. Ao longo das últimas décadas, as contribuições dos filósofos e cientistas sociais sobre o tema permitiram o acúmulo de reflexão crítica e experimentos empíricos em volume suficiente para que se percebesse que há muitos modos de se analisar a deliberação – porque o próprio fenômeno é diverso.

Manifestando-se em várias esferas, assumindo diferentes formas discursivas e envolvendo múltiplos atores, a análise do debate público situado no sistema deliberativo deve contemplar tal complexidade. Isso não significa que as pesquisas necessitem abarcar tal diversidade – apenas reconhecê-la e, a partir daí, estabelecer os parâmetros de avaliação das experiências. É o que este trabalho

propõe ao recortar determinados momentos deliberativos e se dedicar a entender suas características estruturais para, então, examinar as trocas discursivas.

Finalmente, há uma última ponderação: a dimensão substantiva da deliberação é determinante para a articulação dos atores e para as dinâmicas argumentativas. Não é possível simplesmente aplicar uma metodologia desenhada para investigar determinado debate sem observar que o conteúdo da deliberação também tem influência sobre o processo deliberativo.

No caso aqui analisado, o tema da radiodifusão pública e sua regulação desenharam um panorama de disputa de interesses – algumas vezes públicos, outras vezes de natureza privada. E esse tema não se configura exatamente como uma disputa de interpretações de natureza moral, mas, frequentemente, pragmática. A razão para tornar a radiodifusão pública objeto de deliberação é, portanto, confrontar diferentes entendimentos sobre os valores, as funções e as expectativas sobre o que deve ser um serviço público de comunicação. É tão importante quanto isso é iluminar os bastidores da tomada de decisão e desvelar os reais interesses em jogo quando se trata da produção de políticas de comunicação.

## 6 O DEBATE PÚBLICO SOBRE A EBC:

### ANÁLISE EMPÍRICA

O processo deliberativo que envolveu a criação da EBC é analisado neste capítulo a partir das reflexões teórico-metodológicas que o antecederam. São os três operadores analíticos – (1) momentos deliberativos, (2) atores e (3) dinâmicas argumentativas – que orientam a apresentação dos resultados empíricos e a verificação das hipóteses de trabalho.

#### 6.1 Momentos deliberativos

Ao discutir os momentos deliberativos aqui abordados, este trabalho lida com duas dimensões: o tempo e o espaço. É válido recapitular a proposta de momentos apresentada no primeiro capítulo deste trabalho. A tabela que se segue (Tabela 10) demonstra, em um sistema deliberativo, as diversas situações nas quais podem acontecer processos de debate de políticas públicas, de acordo com o espaço e o tempo.

Nesta tese, dois blocos de *momentos deliberativos* são especialmente investigados: o Parlamento (especificamente, o Plenário da Câmara dos Deputados) nas fases de Tematização, Implementação e Avaliação; e os *media* (em particular, a imprensa escrita) durante as mesmas três fases.

MOMENTOS DELIBERATIVOS			Fase 1 Tematização	Fase 2 Implementação	Fase 3 Avaliação
Esfera do Estado	A	Governo (Reuniões no âmbito da Presidência, de ministérios e secretarias etc.)	1A	2A	3A
	B	Parlamento (Plenário, comissões, audiências)	1B	2B	3B
	C	Poder Judiciário (Plenários de Tribunais e Ministério Público)	1C	2C	3C
	D	Conselhos de Autarquias, empresas públicas etc.	1D	2D	3D
Instituições Intermediárias (participação híbrida)	E	Minipúblicos (Conselhos, orçamentos participativos, audiências públicas, fóruns etc).	1E	2E	3E
	F	Convenções de Partidos políticos*	1F	2F	3F
Esfera da Sociedade	G	<i>Mass media</i> (Jornalismo, debates televisionados, narrativas ficcionais, HGPE, fóruns online etc.)	1G	2G	3G
	H	Assembléias, fóruns plenárias de movimentos organizados, grupos de interesse, <i>advocacy</i> , academia* etc.	1H	2H	3H
	I	Conversações cotidianas (Sociedade civil dispersa)	1I	2I	3I

Tabela 10: Momentos deliberativos.

Primeiramente, a caracterização dos processos de debate público em fases distintas admite que certos acontecimentos podem favorecer o debate de um tema ou de uma política em dado período de tempo. Na pesquisa de Ferree et al. (2002), por exemplo, foi evidenciada a associação da produção da decisão legal com ciclos de intenso debate, que eram intercalados com períodos de baixa intensidade argumentativa.

Sobre o tema da radiodifusão pública, ao se delimitar o escopo da pesquisa, procurou-se contemplar um ciclo de formulação de problemas, a formatação de políticas e a repercussão delas (e, eventualmente, a “volta à normalidade”).

As trocas discursivas que acontecem na esfera política durante a fase de implementação de uma política pública correspondem ao momento em que há a tradução da agenda pública em políticas e leis, especialmente no âmbito do Poder Legislativo. Pensando a implementação da Empresa Brasil de Comunicação, a primeira observação se trata do período e dos espaços reservados para se construir discursivamente essa política. Enquanto projetos dessa natureza usualmente devem passar por diversas comissões (citam-se, pelo menos, duas comissões na Câmara aptas a discutir o tema: a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e a Comissão de Educação e Cultura) a criação da EBC não passou por qualquer comissão, impossibilitando também que todos os projetos já apresentados sobre o mesmo tema fossem apensados, ou seja, anexados e discutidos em conjunto. O prazo para a relatoria e a apresentação de emendas de outros parlamentares também foi exíguo. O resultado é que, quando em debate no Plenário, havia entendimentos bastante díspares sobre pontos fundamentais, como o conceito de radiodifusão pública. Essa é, sem dúvida, uma questão que traz à tona uma indefinição histórica, como já discutido no Capítulo 4, e prova que é difícil buscar a acomodação dos interesses quando a própria interpretação da política em debate não favorece o estabelecimento de *metaconsensos*<sup>122</sup>.

A carência de debates para o aprimoramento das políticas durante a fase de Implementação pode ser suprida pela existência de debates continuados em fases anteriores à apresentação de um projeto de lei e posteriores a sua aprovação. Isso depende, no entanto, de uma ampla tematização pública que, se não inclui a esfera política, pelo menos, deve sobrevir na esfera pública ao longo do tempo, incluindo-se aí a esfera dos *mass media*.

Os resultados da análise foram compatíveis com essa formulação teórica (Figura 3). De acordo com as expectativas, o debate público é mais intenso na fase de Implementação – que compreende o envio do projeto de criação da EBC ao Congresso, sua tramitação, votação e sanção presidencial.

---

<sup>122</sup> A busca pelo metaconsenso, ou seja, patamares mínimos onde é possível a acomodação dos interesses, foi sugerida por Dryzek e Niemeyer (2006) para superar as discordâncias quanto a valores, crenças ou preferências.

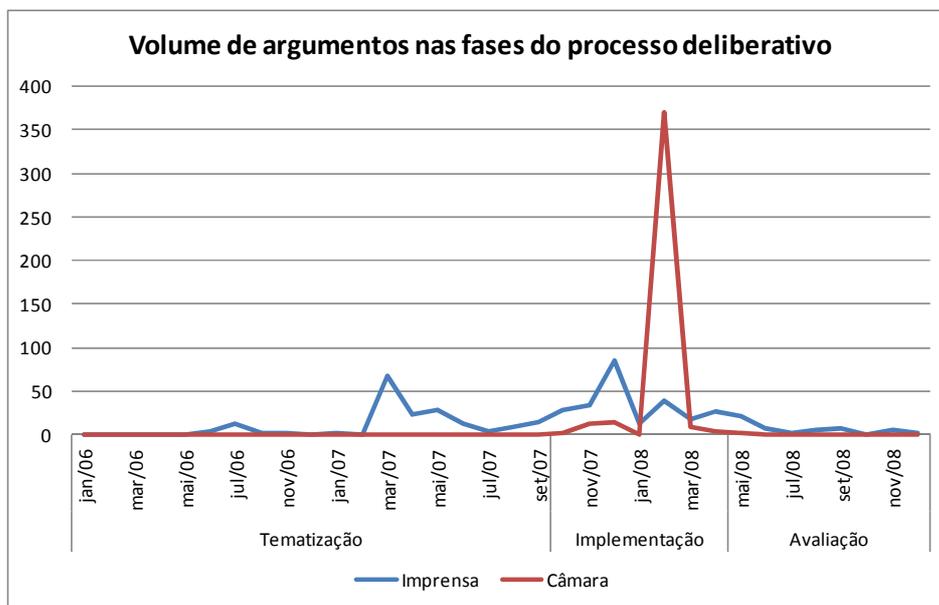


Figura 3: Volume de argumentos nas fases do processo deliberativo.

No caso dos debates parlamentares, estes se deram quase que exclusivamente no referido período, entre outubro de 2007 e abril de 2008 (na fase de Avaliação, outros quatro pronunciamentos de deputados levantaram argumentos sobre o tema, em maio, setembro e outubro de 2008<sup>123</sup>). Isso demonstra a indisposição do Congresso em discutir em Plenário a regulação da comunicação quando temas desse setor não estejam na pauta de votações<sup>124</sup>.

Esmiuçando as características institucionais dos debates parlamentares sobre a EBC, confirma-se essa preponderância dos proferimentos estritamente ligados à produção da decisão: a Figura 4 indica que os pronunciamentos argumentativos sobre o tema ocuparam a Ordem do Dia (que se restringe a temas que estejam em votação pelo Plenário). Houve argumentação também em outras fases das sessões plenárias na Câmara, tais como nos Pequeno e Grande Expediente. Esses períodos antecedem a Ordem do Dia e oferecem a oportunidade dos parlamentares se inscreverem para discutir qualquer assunto, no entanto,

<sup>123</sup> A tabela completa consta nos apêndices do trabalho.

<sup>124</sup> Mais uma vez, enfatiza-se que há momentos deliberativos no âmbito do Parlamento, tais como as comissões parlamentares, que podem vir a desenvolver um debate sobre temas que não estejam na Ordem do Dia – mas estas esferas não constavam no escopo da presente pesquisa.

acabam também sendo utilizados para discutir os temas da pauta. Tais fases, que não precisam seguir a pauta de votação, constituiriam boas oportunidades para, por exemplo, debater a radiodifusão pública quando esta não faz parte da agenda do Governo, nas fases de Tematização ou de Avaliação – mas não é o que acontece.

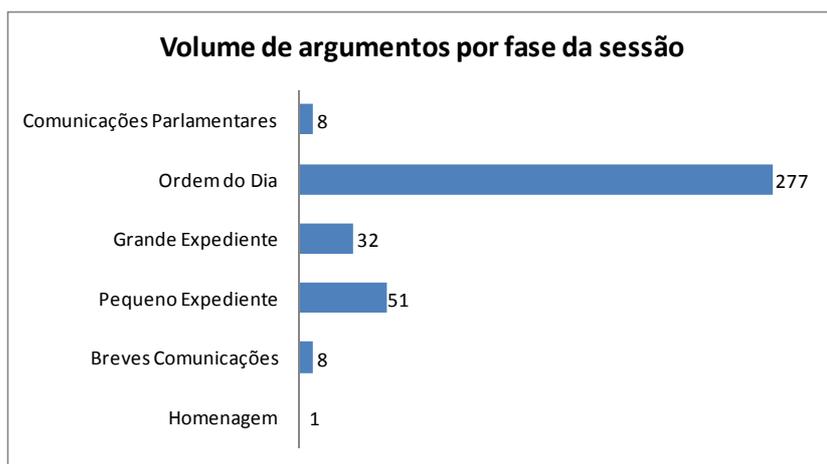


Figura 4: Volume de argumentos na Câmara dos Deputados, por fases da sessão plenária.

Voltando aos resultados apresentados na Figura 3, diferentemente da Câmara, que concentrou o debate apenas na Fase de Implementação, durante o qual o projeto foi votado, o sistema dos *media* demonstrou ser mais aberto a temas que não estejam na pauta do Poder Legislativo. Houve argumentação sobre a radiodifusão pública e sobre a EBC nas fases de Tematização, Implementação e Avaliação. Ainda assim, a argumentação é claramente mais intensa na fase de Implementação – o que indica que o debate mediado, mesmo que autônomo, é ancorado fortemente nas atividades da esfera política. Essa consideração é fortalecida quando são analisados os dois picos de argumentação durante a fase de Tematização: o primeiro deles, em julho de 2006 (antes, portanto, da EBC existir), coincide com o lançamento de um Decreto de Lei que criou o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre e acabaria por oportunizar uma discussão sobre a regulamentação da comunicação eletrônica e do atual modelo de radiodifusão; o segundo pico, entre março e maio de 2007, acontece quando o Governo começa

articular a criação de um sistema público de comunicação (com manifestações públicas do Ministro das Comunicações (Lobato 2007b; Governo... 2007) e se estende até a realização do segundo encontro do I Fórum Nacional de TVs Públicas<sup>125</sup>.

A avaliação desagregada do volume de argumentos apresentado pelos jornais e revistas (Figura 5) demonstra, por sua vez, que a abordagem dos jornais sobre o tema da radiodifusão pública foi motivada pelas ações do Governo – até março de 2007, praticamente não há sinais de argumentação.

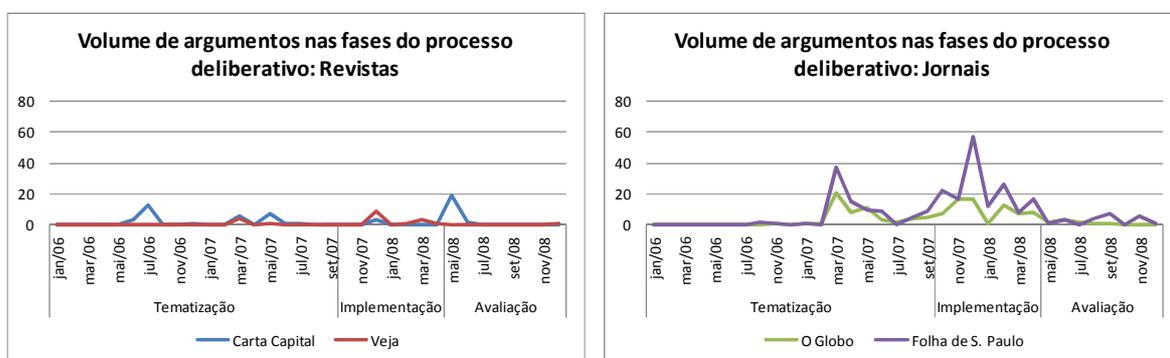


Figura 5: Volume de argumentos nos momentos deliberativos da Imprensa.

A exceção é a revista *Carta Capital*, que discute a questão ainda em 2006. Isso indica que, embora a revista não tenha apresentado grande volume de argumentação durante a fase de Implementação, o debate sobre a radiodifusão pública na referida publicação tem espaço mesmo à revelia da pauta do Congresso<sup>126</sup>.

No que concerne aos espaços dedicados pelos periódicos ao debate dos temas da radiodifusão pública, observa-se na Figura 6 e na Figura 7 que *O Globo* e *Carta Capital* utilizaram suas seções informativas (com a publicação de

<sup>125</sup> Esses acontecimentos constam na Cronologia da Empresa Brasil de Comunicação, nos apêndices desta tese.

<sup>126</sup> Ao longo da coleta empírica manual, de fato, verificou-se na *Carta Capital* a grande presença de reportagens (inclusive de capa) sobre a regulação da comunicação social, radiodifusão comunitária e disputas entre emissoras comerciais pela audiência – mas esses achados não foram quantificados e comparados com os demais veículos.

reportagens) para apresentarem os argumentos sobre a radiodifusão pública e/ou a criação da EBC.

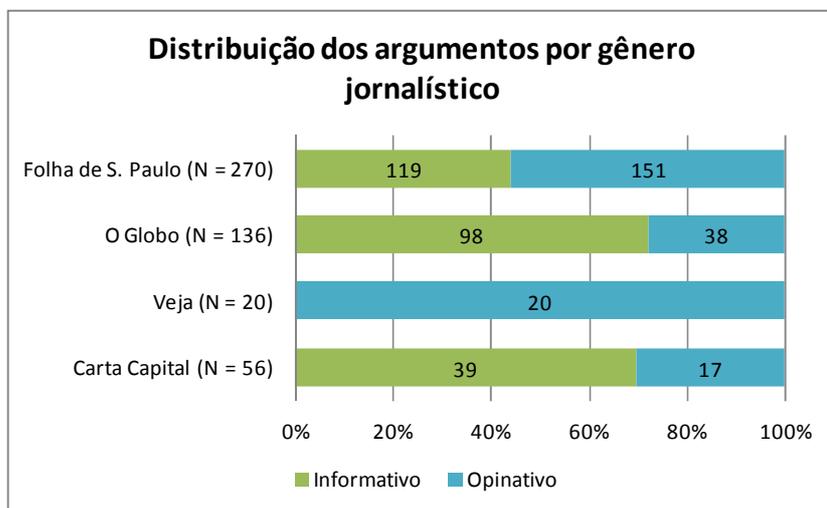


Figura 6: Distribuição dos argumentos por gênero jornalístico.

A *Folha de S. Paulo* apresentou um equilíbrio quanto à apresentação de argumentos em seções informativas e opinativas, apresentando um alto número de razões nas reportagens, mas também nas demais matérias (tais como colunas, artigos, editoriais e entrevistas). Por fim, a revista *Veja* foi o único periódico jornalístico que apresentou justificativas sobre a EBC unicamente no gênero opinativo (preponderantemente nos artigos, mas com importância para as cartas de leitores e também para aquela sessão na qual a revista publica frases proferidas por políticos, artistas e celebridades, denominada “Veja essa”).

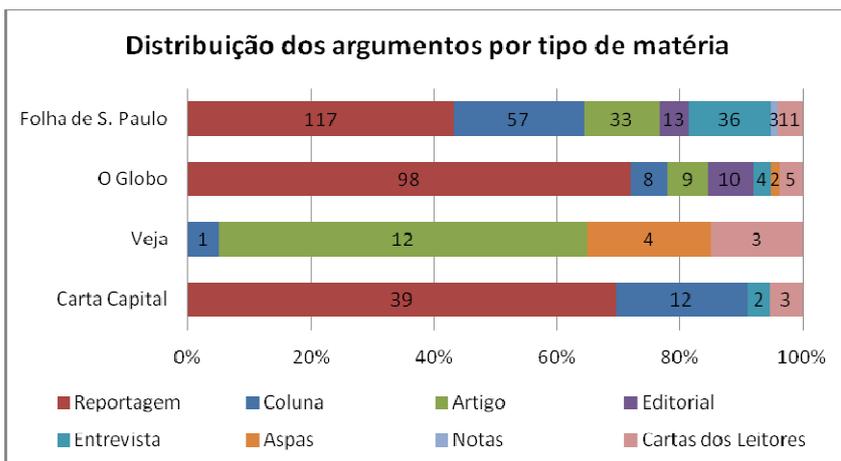


Figura 7: Distribuição dos argumentos por tipo de matéria.

Em consonância com a ausência de reportagens a discutir a EBC, também a importância dos jornalistas e dos colunistas na *Veja* é proporcionalmente menor dentre os quatro periódicos investigados (Figura 8). Nessa revista, há um número maior de argumentos apresentados nas matérias não assinadas do que nas demais. Proporcionalmente, inclusive, este é o veículo que dá maior espaço às cartas de leitores.

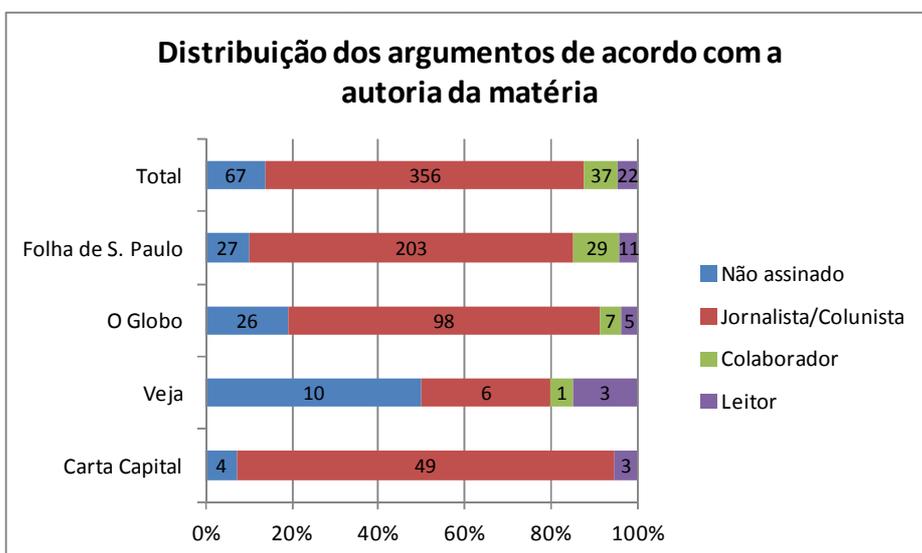


Figura 8: Distribuição dos argumentos de acordo com a autoria da matéria.

Na avaliação geral da autoria das matérias que apresentaram argumentos sobre a radiodifusão e sobre a EBC demonstra-se que as empresas de jornalismo

evitam assumir seus posicionamentos, delegando aos jornalistas ou colunistas (e, ainda, selecionando seus colaboradores e as contribuições dos leitores) essa função.

A constituição de momentos deliberativos com características distintas entre si abrange também a presença de atores (verificando se há modificações na participação dos atores ao longo das fases) e as dinâmicas argumentativas (delimitando os temas e argumentos que se sucedem no processo deliberativo). Por dependerem da análise de outros operadores analíticos (atores e dinâmicas argumentativas), tais aspectos – bem como suas variações ao longo do tempo e do espaço – são discutidos nos próximos tópicos.

## **6.2 Atores**

A distribuição equânime das oportunidades de fala é um dos princípios mais caros à democracia deliberativa; garantir que todos os envolvidos tenham chance de serem ouvidos é uma preocupação ao se avaliar o grau de *deliberatividade* de qualquer esfera de debate. O problema que se apresenta são as condições estruturais que limitam a duração dos debates em nome de sua eficácia. No caso da Câmara, há prazos, ritos e um volume muito grande de decisões a serem tomadas diariamente. No caso da imprensa, há critérios de seleção e processamento das informações e espaços definidos em número de caracteres. Essas características devem ser consideradas na avaliação dos resultados empíricos obtidos.

### **6.2.1 Atores em debate no Parlamento**

A distribuição das falas ao longo dos debates parlamentares respeita certos ritos e procedimentos, conforme visto no Capítulo 2. Ao investigarem os debates parlamentares, com o objetivo de avaliar se há oportunidades equânimes de participação, Steiner et al. (2004:57) procuraram saber se a participação no debate parlamentar ocorreu dentro da normalidade, sem interrupções nas falas

por parte de outros atores. Os autores excluíram da categorização aquelas interrupções ocorridas pelo fim do tempo de fala. Na avaliação aqui realizada, julgou-se pouco produtiva essa análise<sup>127</sup>. O que se decidiu estudar, por outro lado, foi a distribuição das falas em relação aos deputados e partidos. A hipótese verificada neste indicador se trata da distribuição desigual das oportunidades de fala, uma vez que a estrutura institucional da Câmara dos Deputados favorece (1) partidos majoritários e (2) seus líderes. Há também a expectativa de que (3) a base do Governo, por ser maioria na Câmara, também tenha uma participação mais intensa na apresentação de argumentos.

A análise da distribuição dos pronunciamentos e argumentos entre os partidos (Figura 9) demonstra o protagonismo exercido por deputados do PT, que são parlamentares da situação, e, atuando na oposição, PSDB e PFL/DEM – o que demonstra que a dimensão discursiva do jogo político está afinada com as disputas de poder que se manifestam na política nacional entre esses mesmos atores. Juntos, os deputados desses três partidos inseriram 69% dos argumentos debatidos no Plenário da Câmara.

A participação desigual entre os partidos não pode ser explicada pela própria distribuição dos assentos na Casa. Quando se compara partidos como PMDB, que, naquele período, tinha uma das maiores representações, com o PSOL, por exemplo, com apenas três deputados federais, percebe-se que o volume de argumentos oferecido pelos partidos não está ligado ao tamanho de suas bancadas.

Analisando ainda a Figura 9, observa-se que há, diferentemente da análise por partidos, um equilíbrio entre situação e oposição. O volume de argumentos oferecido por parlamentares que formam a base de apoio do Governo é ligeiramente inferior ao volume apresentado pelo conjunto de deputados de partidos de oposição, apesar das grandes coalizões partidárias formadas para apoiar o Governo. Conforme os dados encontrados, os deputados governistas

---

<sup>127</sup> Até porque as poucas interrupções na amostra decorreram do esgotamento do tempo e em razão da utilização da janela de votação para a argumentação. Em ambos os casos, o microfone foi desligado.

participaram com 47% dos argumentos, enquanto os vários partidos de oposição contribuíram com 53%.

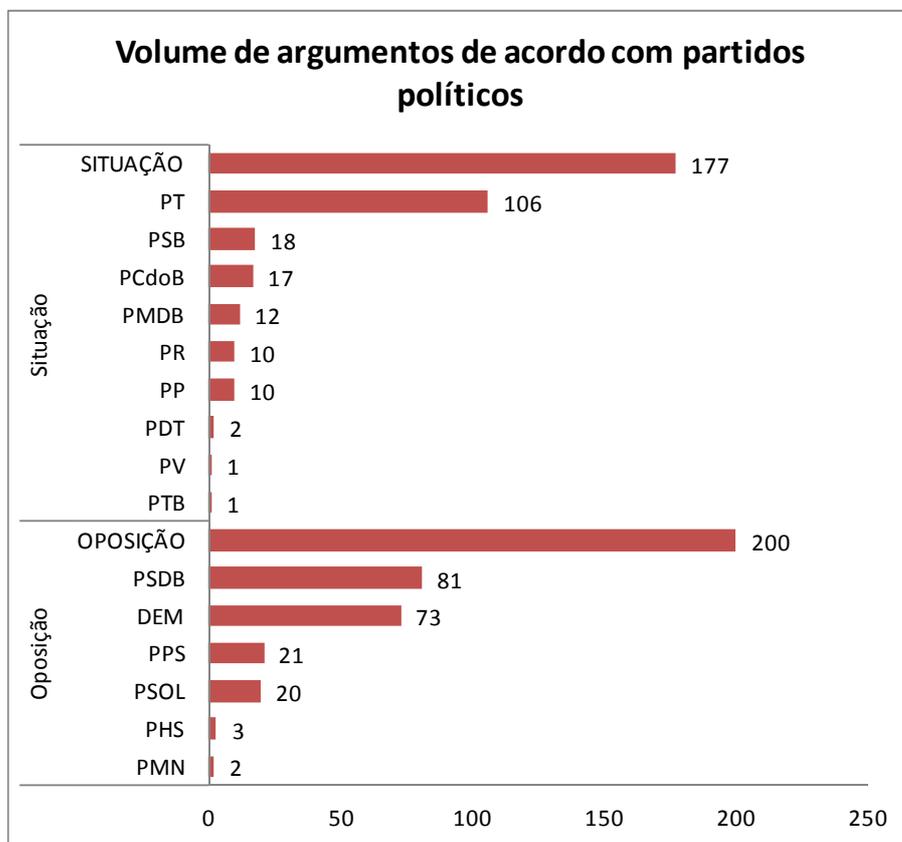


Figura 9: Volume de argumentos de acordo com os Partidos políticos.

Ocupar cargos de liderança ou relatoria é determinante para uma série de atividades no Poder Legislativo. No que tange à possibilidade de oferecer argumentos sobre os projetos em discussão, porém, ser líder ou vice-líder não assegura uma participação discursiva necessariamente mais ativa. A Figura 10 demonstra que aqueles parlamentares que não são lideranças e nem fazem parte da mesa diretora da Câmara têm tanta oportunidade de falar e oferecer argumentos quanto aqueles deputados que detêm os privilégios de representar partidos e bancadas, fazer parte da Mesa Diretora da Casa, ou elaborar parecer sobre os projetos em votação (caso do relator): os deputados sem cargos ofereceram 47% dos argumentos debatidos.

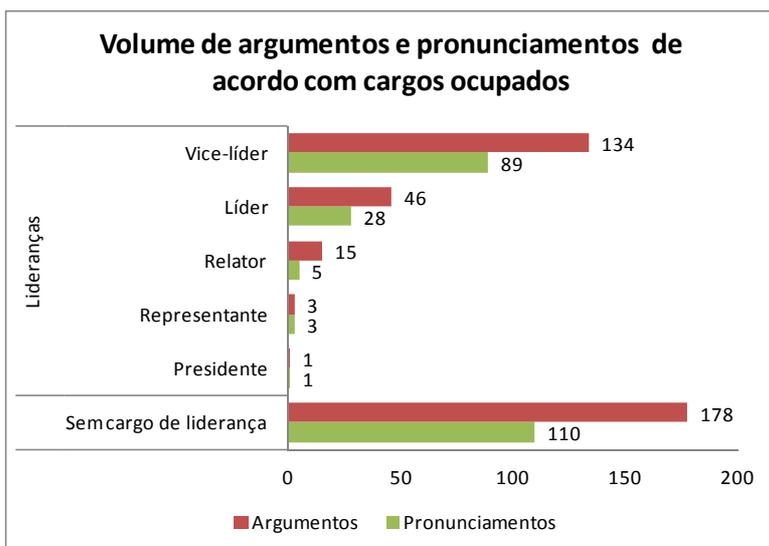


Figura 10: Volume de pronunciamentos e argumentos de acordo com os cargos ocupados.

Avaliando a participação dos atores em perspectiva temporal, observa-se que a análise dos momentos deliberativos na Câmara, apresentada anteriormente, não se altera de modo substancial (Figura 11). A oposição e a situação participam do debate nos mesmos momentos deliberativos, não importando se os parlamentares ocupam ou não cargos de liderança (com exceção de uma pequena diferença entre líderes e não líderes entre os meses de novembro e dezembro de 2007). Há a confirmação de que a participação dos atores (sejam quais forem as clivagens feitas) acontece simultaneamente, nos momentos de votação.

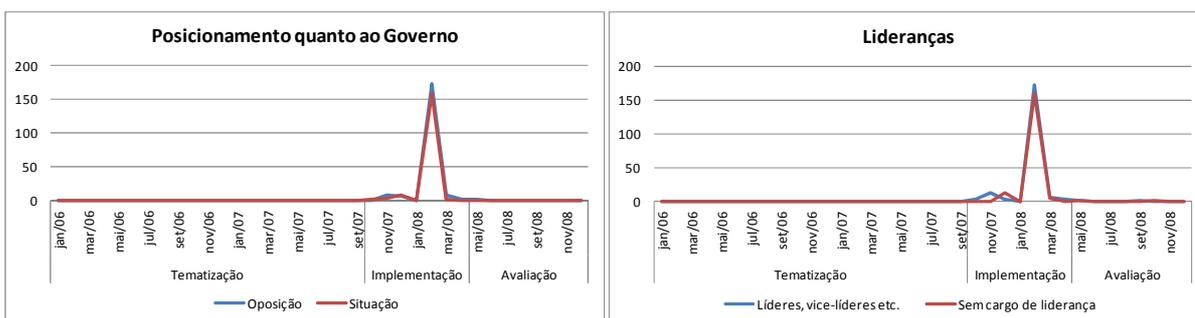


Figura 11: Participação dos parlamentares ao longo dos momentos deliberativos.

A distribuição individual dos discursos se deu de acordo com a Tabela 11.

Deputado	Partido	Posicionamento quanto ao Governo	Cargo ocupado pelo deputado	Num. Argumentos por deputado
Paulo Bornhausen	PFL/DEM	Oposição	Vice-líder	18
Fernando Coruja	PPS	Oposição	Líder	16
Onyx Lorenzoni	PFL/DEM	Oposição	Vice-líder	16
Leonardo Vilela	PSDB	Oposição	Nenhum	15
Walter Pinheiro	PT	Situação	Relator	15
Duarte Nogueira	PSDB	Oposição	Vice-líder	14
Luciana Genro	PSOL	Oposição	Nenhum	14
Henrique Fontana	PT	Situação	Líder	12
Tarcísio Zimmermann	PT	Situação	Nenhum	12
Rodrigo Rollemberg	PSB	Situação	Líder	11
<b>Outros deputados</b>				
Antonio Carlos Pannuzio, Miguel Corrêa Jr.				9
Antonio Carlos Magalhães Neto, José Genoíno, Zé Geraldo, Zenaldo Coutinho				8
Paulo Renato Souza, Perpétua Almeida				7
Fátima Bezerra, Otavio Leite				6
Eduardo Sciarra, Fernando Ferro, Flávio Dino, José Carlos Aleluia, Luiz Carlos Hauly, Magela, Maurício Rands, Rocha Loures				5
Ayrton Xerez, Benedito de Lira, Chico Alencar, Décio Lima, Eduardo Valverde, Maurício Quintella Lessa, Paulo Abi-Ackel, Rebeca Garcia, Solange Amaral, Tadeu Filippelli				4
Augusto Carvalho, Dr. Ubiali, Luiza Erundina, Manuela D'Ávila, Miguel Martini, Silvio Torres, William Woo				3
Bruno Araújo, Claudio Cajado, Colbert Martins, Fábio Souto, Felipe Maia, Gustavo Fruet, Ivan Valente, Janete Rocha Pietá, Jorge Bittar, Julio Semeghini, Lincoln Portela, Milton Monti, Rodovalho, Ronaldo Caiado, Silvio Costa, Vicentinho				2
André Vargas, Arnaldo Jardim, Beto Albuquerque, Dr. Rosinha, Eudes Xavier, Gilmar Machado, Humberto Souto, Inocêncio Oliveira, Jofran Frejat, Jorginho Maluly, José Airton Cirilo, Mendes Ribeiro Filho, Mendonça Prado, Miro Teixeira, Nilson Mourão, Osório Adriano, Pedro Fernandes, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Sarney Filho, Simão Sessim, Vanderlei Macris, Vanessa Grazziotin, Waldir Maranhão, Zezéu Ribeiro				1

Tabela 11: Distribuição individual dos argumentos na Câmara dos Deputados.

Analisando a participação dos atores parlamentares ao longo das fases de Tematização, Implementação e Avaliação da EBC, não se observaram diferenças consistentes nos volumes de argumentos apresentados aplicando-se as clivagens: líderes e não líderes; situação e oposição; e deputados de diferentes partidos.

### 6.2.2 Visibilidade argumentativa nos *media*

A distribuição das cotas de visibilidade pela imprensa depende de um conjunto de práticas profissionais que priorizam, editam e enquadram os discursos dos atores sociais no papel de fonte aos jornais e seus jornalistas.

Esta pesquisa procurou levar em conta não apenas argumentos oferecidos por os atores citados nas matérias jornalísticas. Observa-se que os jornalistas e as empresas de comunicação são parte também do debate público – especialmente quando decisões políticas a serem tomadas envolvem interesses diretos do campo. Nas análises aqui discutidas, quando não há no texto de jornal ou revista a citação explícita de um ator exterior, os argumentos apresentados em matérias assinadas são atribuídas aos autores da notícia. Já os argumentos sem autoria explícita em matérias não assinadas são atribuídos aos próprios veículos de imprensa nos quais foram publicados. Sendo assim, a distribuição da participação argumentativa em cada um dos veículos investigados resultou no seguinte (Tabela 12)<sup>128</sup>:

Ator		Veículo				Total
Esfera	Setor	Carta Capital (N=69)	Veja (N=21)	O Globo (N=151)	Folha de S. Paulo (N=310)	
Civil	Jornalista/Colunista	39,1%	28,6%	9,3%	16,5%	17,8%
	Especialista	7,2%	0,0%	4,6%	1,6%	3,1%
	Leitor	4,3%	14,3%	4,0%	1,6%	3,1%
	Movimentos Sociais	2,9%	0,0%	1,3%	4,2%	3,1%
	Outros profissionais da comunicação	0,0%	9,5%	2,6%	1,9%	2,2%
	Setor privado da Comunicação	2,9%	23,8%	7,3%	10,7%	9,3%
	Setor público da Comunicação	31,8%	9,5%	17,9%	33,2%	28,0%
	Empresa (outras)	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%
	<b>Subtotal Esfera civil</b>	<b>88,4%</b>	<b>85,7%</b>	<b>47,0%</b>	<b>70%</b>	<b>66,6%</b>
Política	Poder Executivo	10,1%	4,8%	31,8%	18,0%	20,3%
	Poder Executivo (outras esferas)	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	1,1%
	Poder Legislativo	1,4%	9,5%	19,2%	8,1%	10,3%
	Partido político	0,0%	0,0%	1,3%	1,9%	1,5%
	Poder Judiciário	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,2%
	<b>Subtotal Esfera política</b>	<b>11,6%</b>	<b>14,3%</b>	<b>53,0%</b>	<b>30,0%</b>	<b>33,4%</b>
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tabela 12: Distribuição da visibilidade argumentativa entre atores na Imprensa.

<sup>128</sup> Os percentuais contidos nas colunas representam a proporção de argumentos associados a determinado ator em relação ao volume total de argumentos publicado por cada veículo. A tabela com os valores brutos encontra-se nos Apêndices desta tese.

Os números apresentados na Tabela 12 conduzem à observação de que, no geral, a participação de atores ligados ao setor público da comunicação – tais como dirigentes de emissoras de radiodifusão educativa e representantes de entidades ligadas ao setor – têm preponderância sobre os demais atores (28%). Quando analisados os dados de cada veículo, esse predomínio do setor público de radiodifusão permanece em três dos periódicos. Apenas a revista *Veja* deu mais espaço para os argumentos do setor privado da comunicação, especialmente na forma de matérias não assinadas.

Os argumentos apresentados pelos jornalistas e colunistas têm relevância em todos os veículos e também na avaliação geral (18%). Quando somados aos valores referentes à argumentação do setor privado da comunicação, tornam-se tão altos quanto aqueles apresentados pelo setor público da comunicação (27% e 28%, respectivamente). Em outras palavras, quando se trata do debate sobre a criação da EBC, os veículos de comunicação e seus profissionais, juntamente aos atores ligados à radiodifusão pública, acabam por exercer um papel de protagonismo naquele espaço destinado aos atores não-estatais na imprensa.

O espaço destinado às esferas civil e política difere bastante entre os veículos, contrariando, inclusive, pesquisas que afirmaram a predominância das perspectivas oficiais sobre as questões de interesse público. Como demonstra a Figura 12, o debate mediado sobre a criação da EBC envolveu especialmente a esfera civil: no caso das revistas, mais de 85% dos argumentos foi atribuído a atores que não pertenciam à esfera política. O comportamento dissonante foi manifesto pelo jornal *O Globo*, que foi o único a dedicar mais espaço a atores políticos (53%).

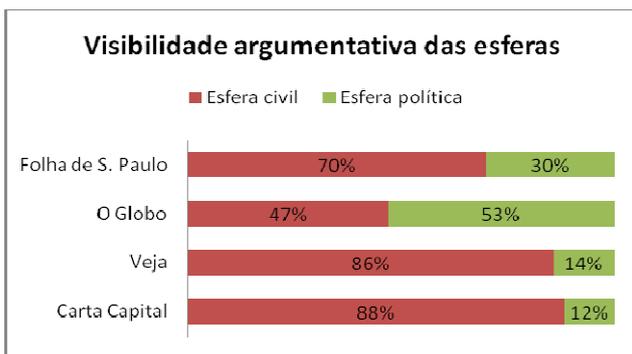


Figura 12: Visibilidade argumentativa das esferas política e civil na Imprensa.

O detalhamento da visibilidade argumentativa da esfera política nos veículos analisados demonstra a primazia dos representantes do Poder Executivo na oferta de argumentos sobre a radiodifusão pública. Com exceção da revista *Veja*, na qual os parlamentares tiveram mais espaço, a imprensa em geral garante um espaço muito superior a agentes como Ministros e Secretários de Estado (Figura 13).

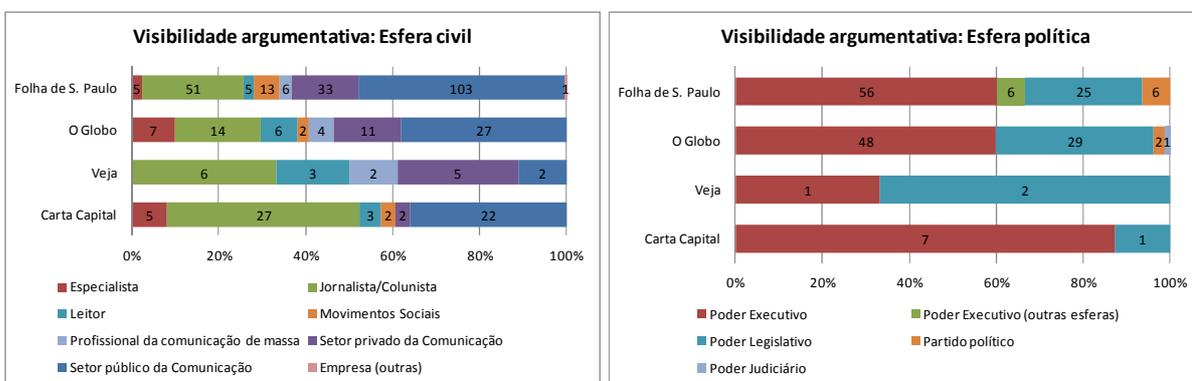


Figura 13: Visibilidade argumentativa das esferas civil e política na Imprensa, por veículo.

Retomando a análise dos momentos deliberativos, agora para avaliar a presença dos atores ao longo do processo de debate público oportunizado pelos *media*, percebe-se que, no caso de atores da esfera civil, não há uma distribuição que privilegie um ou outro ator ao longo do tempo – há picos e depressões coincidentes entre a maioria dos atores (Figura 14).

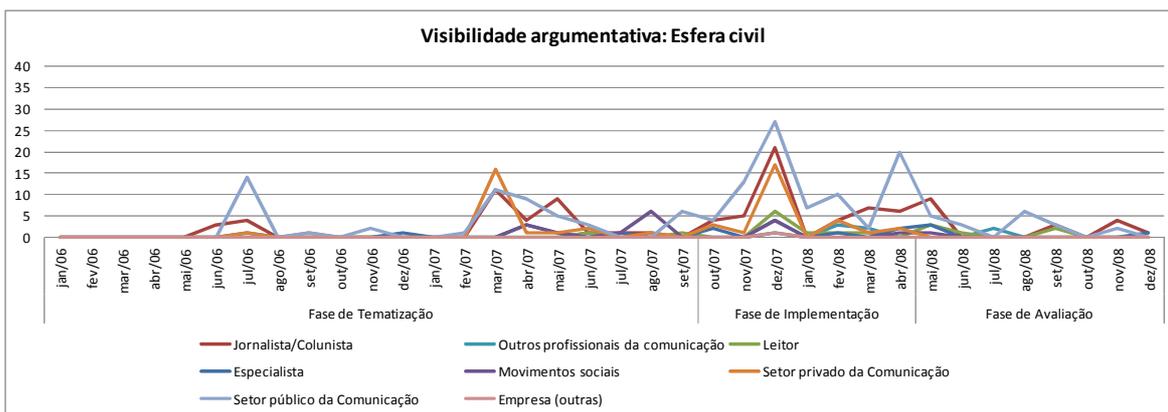


Figura 14: Visibilidade argumentativa dos atores na Imprensa, nos momentos deliberativos.

No caso da distribuição da visibilidade argumentativa da esfera política na imprensa, a distribuição entre os atores demonstra ora a primazia de uns, ora de outros (Figura 15). Ao analisar os picos de citação dos argumentos, observa-se que, naquela fase em que o projeto estava em elaboração e a iniciativa de tematizar a radiodifusão pública foi assumida pelo Governo (entre março e outubro de 2007), os argumentos da esfera política foram quase que exclusivamente atribuídos aos agentes do Poder Executivo nacional. De outubro de 2007 a março de 2008, houve o crescimento da importância dos atores do Poder Legislativo, sendo que dois picos (um em novembro de 2007 e outro em fevereiro de 2008) de citação desses parlamentares acontecem nos momentos em que o projeto de criação da EBC entrou na pauta da Câmara.

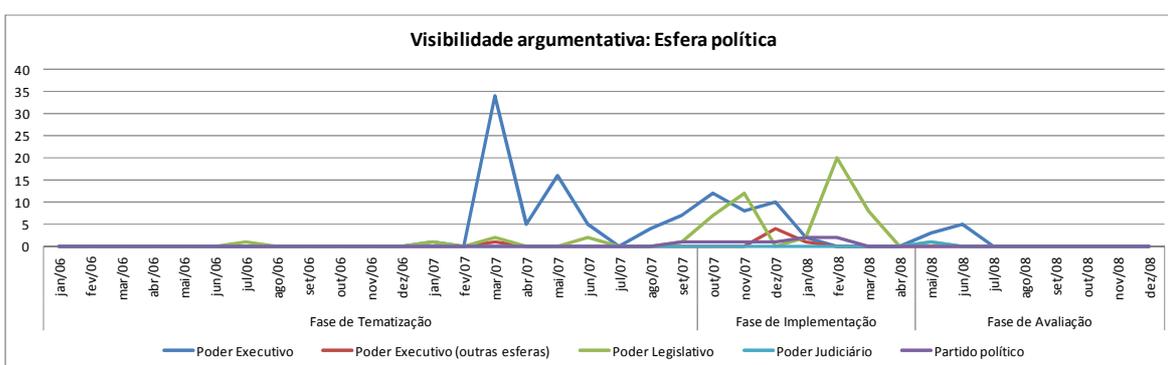


Figura 15: Visibilidade argumentativa da esfera política na Imprensa, nos momentos deliberativos.

A avaliação da representação da esferas política e da esfera civil de forma agregada confirma a prevalência dos atores sociais sobre os atores do Estado (Figura 16). Com exceção do mês em que houve o lançamento da Medida Provisória (outubro de 2007), em nenhuma das fases do processo deliberativo, incluindo Tematização, Implementação e Avaliação, a esfera política teve maior oportunidade de inserir seus argumentos do que a esfera civil. Em alguns momentos, o número de argumentos de ambas foi equivalente, a exemplo de março de 2007 (quando ocorreram os primeiros anúncios de um projeto do Governo para a criação de uma TV pública) e fevereiro de 2008 (quando a Câmara votava o projeto), mas fica evidente o privilégio dos atores da sociedade civil na apresentação de seus argumentos.



Figura 16: Visibilidade argumentativa das esferas civil e política na Imprensa.

### 6.3 Dinâmicas argumentativas

A análise das dinâmicas argumentativas envolve duas dimensões: a dimensão formal, que inclui as discussões sobre os posicionamentos apresentados pelos atores, o nível de justificação dos argumentos e a presença de contra-argumentos; e a dimensão substantiva, que avalia os níveis de generalização da discussão sobre a política pública e o conteúdo dos argumentos, classificados em eixos interpretativos e temáticas.

#### 6.3.1 Aspectos formais

##### *Posicionamento*

A tomada de posição é parte do debate, pois, frequentemente, os argumentos já indicam de que lado está o ator que os aciona. O importante para se garantir uma deliberação é que haja pluralidade e espaço para diferentes posicionamentos. A pesquisa aqui apresentada procurou observar a diversidade de posicionamentos nos debates da Câmara dos Deputados e na deliberação mediada pela imprensa escrita.

Primeiramente, como já discutido acima, na deliberação sobre a criação da EBC na Câmara, houve um equilíbrio na participação entre os atores da situação e da oposição, com pequena vantagem sobre o volume de argumentos da oposição. Quando analisados os posicionamentos que circularam nos discursos dos deputados, nota-se o predomínio dos argumentos favoráveis à nova empresa de radiodifusão pública (Figura 17). Na maior parte do tempo, na realidade, o desenrolar dos debates sobre o tema conteve argumentos favoráveis, contrários e também posicionamentos críticos, nos quais havia o reconhecimento das falhas, mas também dos pontos positivos que a empresa poderia apresentar.

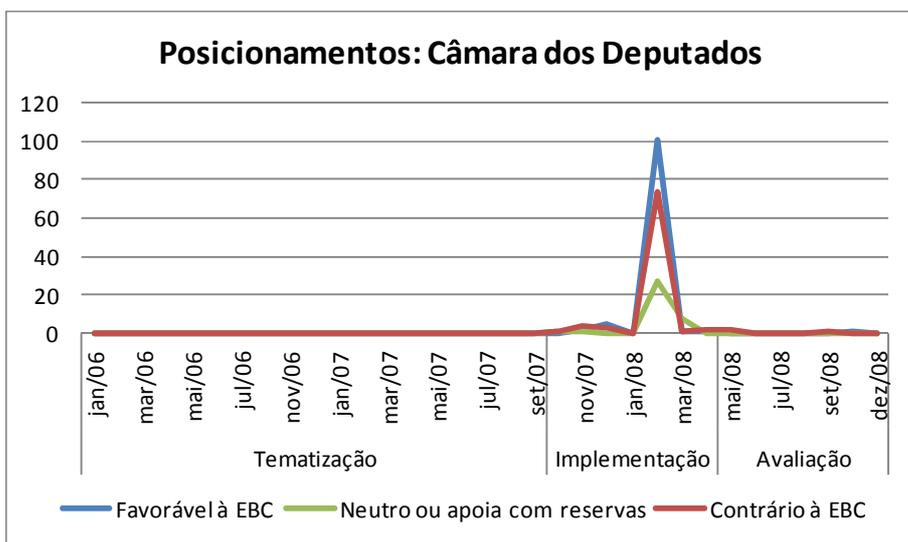


Figura 17: Posicionamento na Câmara dos Deputados nos momentos deliberativos.

Os posicionamentos apresentados pelos *media*, por sua vez, demonstraram que, durante a fase de Tematização, predominaram os posicionamentos favoráveis à radiodifusão pública e à possível criação de uma empresa nacional no setor

(Figura 18). A partir de dezembro de 2007, já na fase de Implementação, o posicionamento geral se inverteu, prevalecendo, dali por diante, os argumentos que se apresentavam como contrários à criação da EBC.

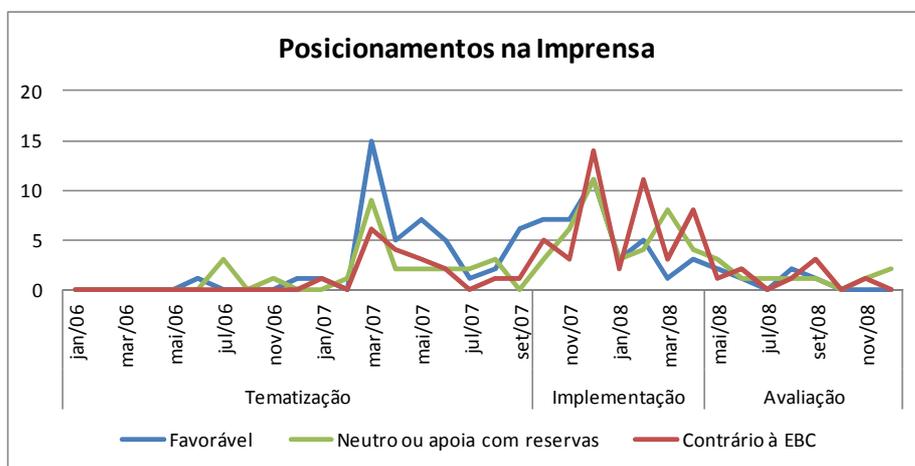
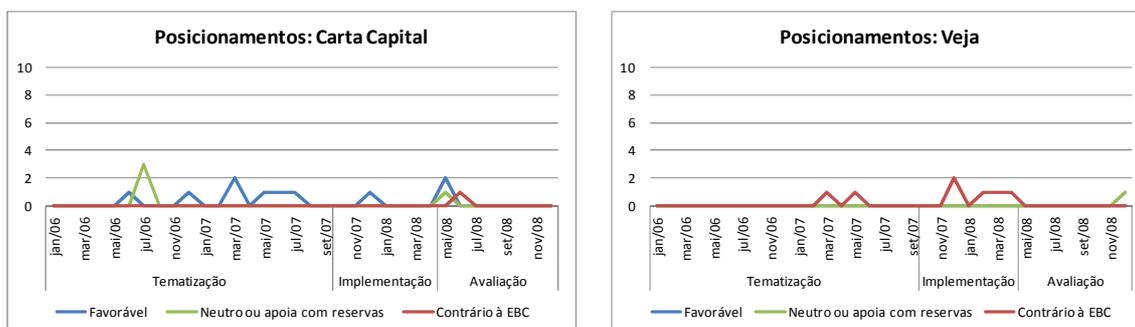


Figura 18: Posicionamentos na Imprensa.

Retomando os gráficos referentes aos posicionamentos na Câmara, observa-se que, quando os atores da esfera política legislativa passam a debater o projeto (com maioria favorável à criação da EBC) é que a imprensa se apresenta mais crítica e contrária à lei.

A análise dos posicionamentos em cada um dos veículos jornalísticos investigados reforça, novamente, as distinções entre as revistas e os jornais: em *Carta Capital* e em *Veja*, os posicionamentos são ou favoráveis ou contrários. Nos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo*, há uma diversidade maior de posicionamentos (Figura 19).



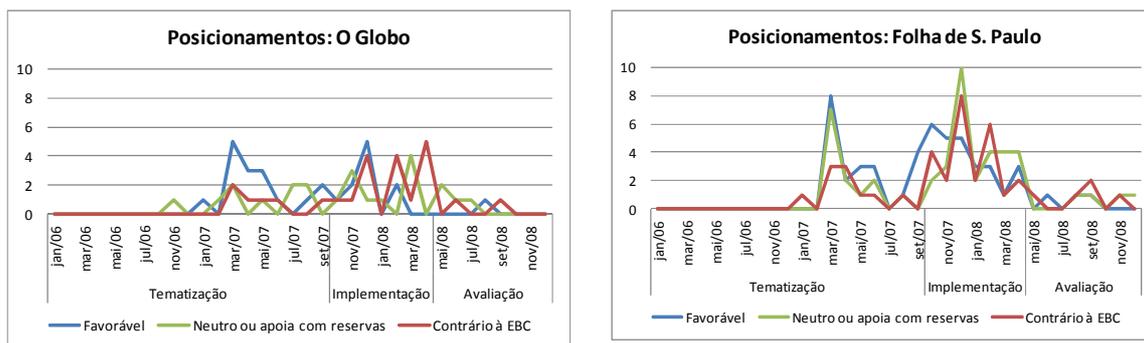


Figura 19: Posicionamento dos veículos nos momentos deliberativos.

Nos dois jornais diários, no entanto, é interessante notar uma “virada” durante a fase de Implementação, partindo-se de um posicionamento predominantemente favorável para um majoritariamente contrário (em *O Globo*, isso acontece em fevereiro de 2008 e na *Folha de S. Paulo*, a partir de dezembro de 2007).

#### *Nível de justificação*

Levar em conta o nível de justificação dos argumentos apresentados pelos atores nos *media* e no Parlamento permite avaliar a qualidade do debate que se estabelece, uma vez que a deliberação depende da compreensão das questões e dos interesses em jogo. Conforme afirmaram Steiner et al. (2004: 21), “[q]uanto mais evidente é a conexão entre premissas e conclusões, mais coerente é a justificação e mais útil ela será para deliberação”<sup>129</sup>.

Os níveis de justificação variavam de inferior, quando a oferta de razões é baseada em inferências incompletas ou apenas em ilustrações; a qualificada, quando há a exposição completa de razões, demonstrando causas e consequências ou, ainda, quando as inferências são incompletas, mas apontam mais de uma razão<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> No original: “The tighter the connection between premises and conclusions, the more coherent the justification is and the more useful it will be for deliberation”.

<sup>130</sup> Os níveis de justificação foram analisados de acordo com a proposta do Discourse Quality Index, apresentado por Steiner et al. (2004:57). Para esses autores, a qualidade das justificações pode ser avaliada de acordo com a seguinte classificação: (1) sem justificação – na ausência de razões, apenas apresentação de posicionamentos; (2) justificação inferior – a oferta de razões com

A análise dos níveis de justificação nas esferas parlamentar e mediática demonstrou que, predominantemente, na Câmara e nos *media*, a justificações foram inferiores, demonstrando uma baixa qualidade dos argumentos apresentados para sustentar os posicionamentos (Figura 20). Apenas na revista *Carta Capital* a apresentação de argumentos qualificados foi em maior número do que de argumentos inferiores.

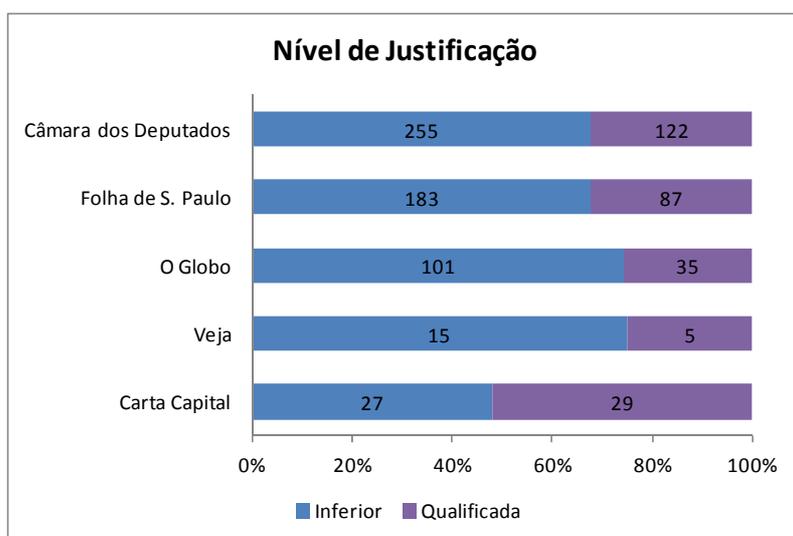


Figura 20: Nível de justificação dos argumentos.

### *Contra-argumentos*

A presença de contra-argumentos nos pronunciamentos dos parlamentares e nas matérias jornalísticas, juntamente com outros indicadores a exemplo da profundidade das justificações, contribui para a avaliação positiva do processo deliberativo. Isso acontece porque a citação dos posicionamentos e argumentos alheios, no caso dos deputados, e a apresentação das questões como controvérsias, no caso da imprensa, tornam explícitas uma relação de

---

inferências incompletas ou justificações baseadas apenas em ilustrações; (3) justificação qualificada – a exposição completa de razões; (4) justificação sofisticada: a apresentação de, pelo menos, duas justificações completas são oferecidas (para a mesma demanda ou para duas demandas diferentes). Neste trabalho, em razão do recorte argumentativo (apenas proferimentos argumentativos foram analisados e a unidade de análise foi o argumento), apenas duas dessas classificações foram adotadas: a justificação inferior e a justificação qualificada.

reciprocidade entre os participantes do debate, além de promoverem a reflexão sobre os problemas e os projetos em construção.

A análise dos contra-argumentos envolve, principalmente, o diagnóstico da presença ou da ausência destes. Quando há argumentos contraditórios nos pronunciamentos ou nas notícias, é avaliado, ainda, como estes são apresentados – se são validados (é reconhecido como válido); se são apresentados de uma forma neutra; e, finalmente, se são refutados (sua validade é recusada).

A presença de contra-argumentos nos pronunciamentos dos deputados e nas notícias veiculadas pelos periódicos jornalísticos é demonstrada na Figura 21. Nos pronunciamentos dos deputados há, majoritariamente, a supressão dos contra-argumentos (54%).

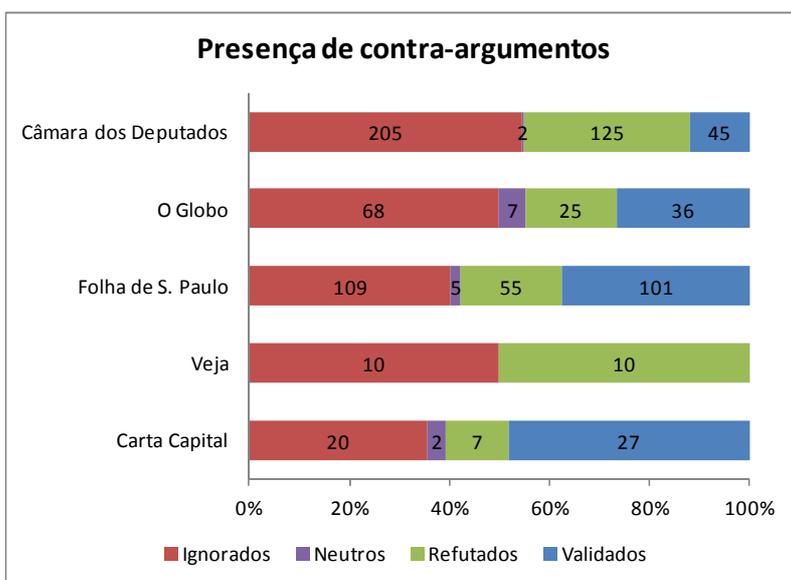


Figura 21: Presença de contra-argumentos.

De maneira geral, a imprensa conseguiu retratar a presença de controvérsia em torno da EBC e da radiodifusão pública. Há, na maioria das notícias, menção aos argumentos contrários, mesmo que estes sejam enquadrados de forma a invalidá-los. Especialmente, a *Folha de S. Paulo* e a *Carta Capital* apresentaram argumentos acompanhados de contra-argumentos na maioria das

matérias. O comportamento da *Veja* chama a atenção nesse aspecto, pois, além de ignorar contra-argumentos em metade dos casos, não houve em qualquer texto a validação de argumentos contrários.

Tanto a variável nível de justificação quanto a variável presença de contra-argumentos se distribuíram de forma semelhante aos argumentos ao longo dos momentos deliberativos (Figura 22 e Figura 23).

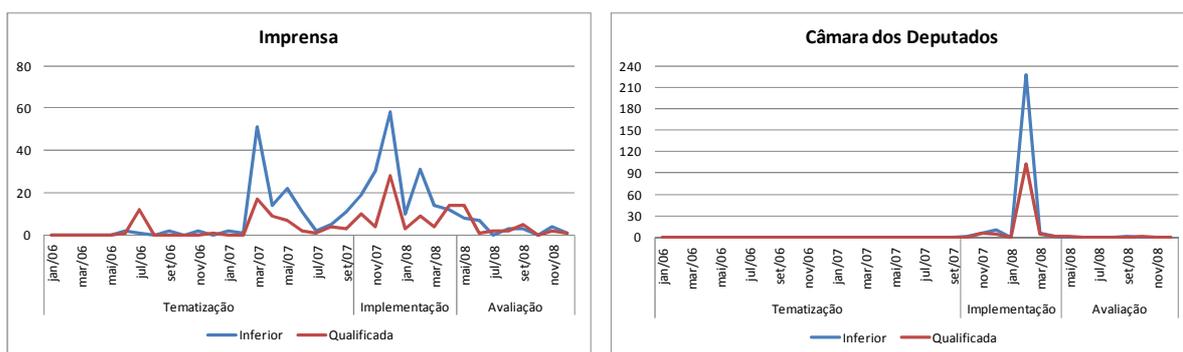


Figura 22: Nível de Justificação nos momentos deliberativos.

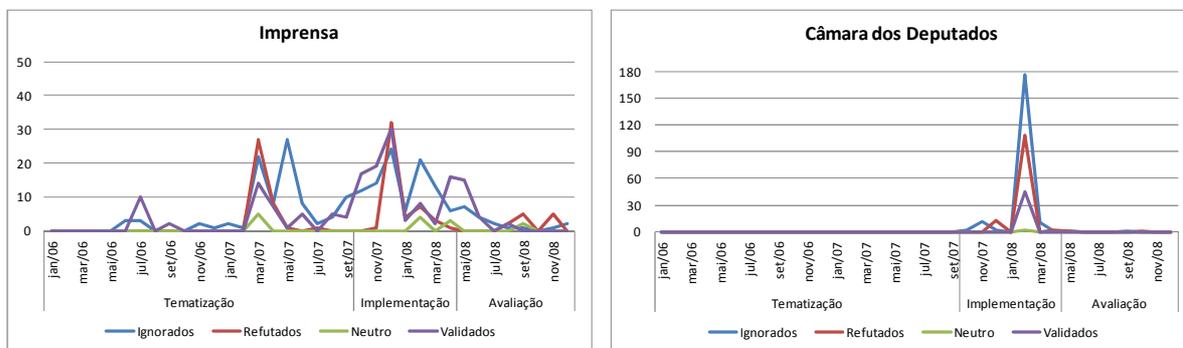


Figura 23: Presença de contra-argumentos nos momentos deliberativos.

### 6.3.2 Aspectos substantivos

As reflexões sobre a dimensão procedimental da deliberação quanto à criação da EBC na Câmara dos Deputados e na imprensa devem ser complementadas com a análise dos aspectos substantivos a marcarem a produção dessa política de radiodifusão pública. Em outras palavras, este tópico explora os

argumentos propriamente acionados durante o debate nessas duas esferas. Isso é feito a partir de três elementos: o nível de generalização dos argumentos sobre a política pública, os eixos interpretativos e as temáticas sob os quais se inscrevem os argumentos.

#### *Níveis de generalização da política*

Problematizar o nível de generalização dos argumentos apresentados sobre a criação da EBC significa reconhecer que o debate político não deve se restringir a aspectos pontuais orientados por uma lei específica. Embora uma iniciativa legislativa seja importante para a resolução de determinados problemas, um projeto de lei pode favorecer a tematização pública das questões correlatas e oportunizar o debate mais amplo sobre políticas para aquele setor. Esse é o caso da discussão da MP 398, que, embora tratasse da criação de uma empresa de radiodifusão, poderia envolver uma argumentação sobre a radiodifusão pública e até mesmo sobre o papel do Estado na regulação da comunicação de massa.

O nível de generalização da deliberação no Plenário da Câmara abrangeu desde as discussões sobre o processo de produção da decisão, até o debate sobre a regulação da comunicação e as políticas de radiodifusão pública, passando pela discussão da criação da EBC em seus aspectos gerais e também pontuais (Figura 24).

Na imprensa, também há abordagens em todos os níveis de generalização do debate sobre as políticas de radiodifusão pública. Nota-se que os jornais e as revistas analisados priorizaram a discussão sobre a criação da EBC. Interessante notar que a revista *Veja* e o jornal *O Globo* deram os menores espaços para a discussão da regulamentação da comunicação (ambos 25%), enquanto que a *Carta Capital* priorizou exatamente essa abordagem (75%). Em contrapartida, essa revista abriu mão de discutir o processo de produção da decisão política e os pormenores do projeto em implementação.

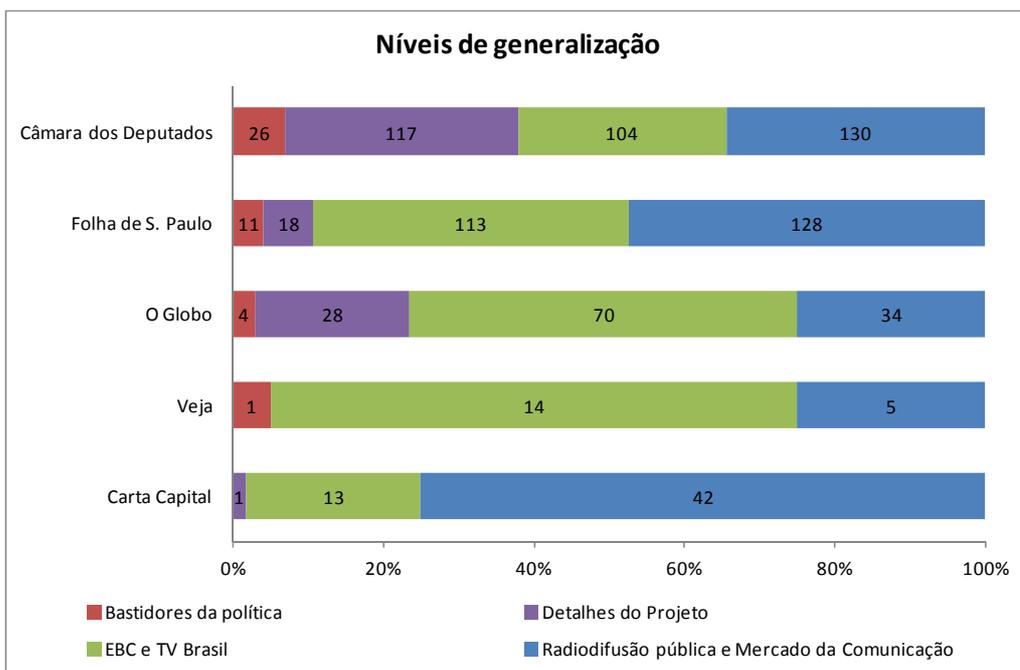


Figura 24: Níveis de generalização da política.

Analisando os níveis de generalização ao longo do tempo, percebe-se que a imprensa claramente promoveu uma virada nos debates a partir do momento em que o projeto elaborado pelo Governo foi lançado. Como se vê na Figura 25, até outubro de 2007, a abordagem predominante na imprensa tratava da radiodifusão pública e do mercado da comunicação. Quando começa a fase de implementação da EBC, a deliberação nos *media* passa a discutir, predominantemente, a EBC e a TV Brasil (o que permanece, mesmo no momento posterior, a fase de Avaliação).

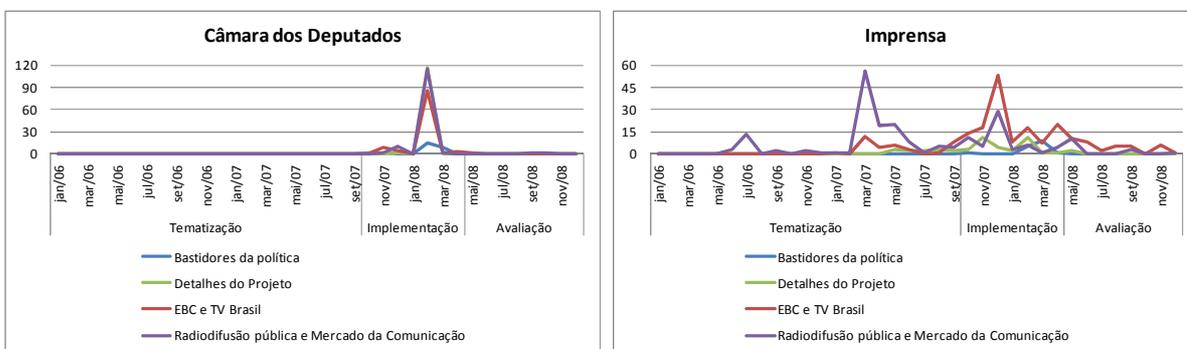


Figura 25: Níveis de generalização da política nos momentos deliberativos

### *Eixos interpretativos e temáticas*

Cabe, agora, analisar o conteúdo dos argumentos apresentados pelos atores envolvidos na deliberação pública sobre a criação da EBC. Partiu-se de um método indutivo para coletar os argumentos que versavam sobre a EBC e a radiodifusão pública. A estratégia adotada para lidar com o volume e com a variedade de argumentos encontrados foi agrupá-los por afinidade. Em primeiro lugar, os argumentos semelhantes foram agrupados em temáticas. A seguir, essas temáticas foram classificadas de acordo com os eixos interpretativos – proposta livremente inspirada na classificação de Berhard Peters (Peters et al. 2008). A Tabela 13 apresenta os resultados.

Eixos Interpretativos	Temáticas	Imprensa										Câmara dos Deputados	
		Carta Capital		Veja		O Globo		Folha de S. Paulo		Total imprensa			
		Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Processo de produção da decisão (Metacomunicação)	Disputas entre Governo e Oposição	0	0,0%	0	0,0%	2	1,5%	1	0,4%	3	0,6%	0	0,0%
	Disputas entre Executivo e Legislativo	0	0,0%	0	0,0%	3	2,2%	5	1,9%	8	1,7%	16	4,2%
	Formato do projeto (Medida Provisória)	0	0,0%	1	5,0%	4	2,9%	6	2,2%	11	2,3%	24	6,4%
Subtotal Processo de produção da decisão		0	0,0%	1	5,0%	9	6,6%	12	4,4%	22	4,6%	40	10,6%
Regulamentação da Comunicação (Legal)	Constitucionalidade da Lei	0	0,0%	1	5,0%	5	3,7%	2	0,7%	8	1,7%	40	10,6%
	Regulamentação da Radiodifusão Pública	5	8,9%	0	0,0%	0	0,0%	8	3,0%	13	2,7%	11	2,9%
	Direitos de Transmissão	0	0,0%	0	0,0%	1	0,7%	7	2,6%	8	1,7%	5	1,3%
Subtotal Regulamentação da Comunicação		5	8,9%	1	5,0%	6	4,4%	17	6,3%	29	6,0%	56	14,8%
Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública (Ético)	Estatal X Pública	20	35,7%	8	40,0%	39	28,7%	69	25,6%	136	28,2%	56	14,9%
	Participação da Sociedade	4	7,1%	0	0,0%	16	11,8%	26	9,6%	46	9,5%	44	11,7%
	Democratização da Comunicação	5	8,9%	0	0,0%	2	1,5%	7	2,6%	14	2,9%	31	8,2%
	Funções políticas, educativas e culturais Radiodifusão Pública	4	7,1%	3	15,0%	20	14,7%	34	12,6%	61	12,7%	34	9,0%
Subtotal Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública		33	58,9%	11	55,0%	77	56,6%	136	50,4%	257	53,3%	165	43,8%
Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública (Estético-Avaliativo)	Programação	4	7,1%	0	0,0%	8	5,9%	16	5,9%	28	5,8%	8	2,1%
	Índices de audiência	0	0,0%	2	10,0%	1	0,7%	19	7,0%	22	4,6%	2	0,5%
	Veiculação de publicidade	6	10,7%	0	0,0%	2	1,5%	9	3,3%	17	3,5%	9	2,4%
	Exemplos internacionais	3	5,4%	2	10,0%	3	2,2%	5	1,9%	13	2,7%	10	2,7%
Subtotal Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública		13	23,2%	4	20,0%	14	10,3%	49	18,1%	80	16,6%	29	7,7%
Aspectos técnico-administrativos (Pragmático)	Ônus do investimento	2	3,6%	1	5,0%	18	13,2%	35	13,0%	56	11,6%	48	12,7%
	Estrutura de distribuição do sinal	1	1,8%	2	10,0%	4	2,9%	19	7,0%	26	5,4%	0	0,0%
	Digitalização da Radiodifusão	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,4%	1	0,2%	2	0,5%
	Sede da empresa	0	0,0%	0	0,0%	7	5,1%	0	0,0%	7	1,5%	37	9,8%
	Questões administrativas	2	3,6%	0	0,0%	1	0,7%	1	0,4%	4	0,8%	0	0,0%
Subtotal Aspectos técnico-administrativos		5	8,9%	3	15,0%	30	22,1%	56	20,7%	94	19,5%	87	23,0%
<b>Total</b>		<b>56</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>136</b>	<b>100%</b>	<b>270</b>	<b>100%</b>	<b>482</b>	<b>100%</b>	<b>377</b>	<b>100%</b>

Tabela 13: Eixos interpretativos e Temáticas.

*Eixo interpretativo: Processo de produção da decisão*

O eixo interpretativo que discutia o *decision-making process* (equivalente à Metacomunicação, na proposta de Peters et al. (2008)) teve baixa importância no

conjunto dos argumentos enunciados por parlamentares na Câmara e também foram pouco relevantes na imprensa em geral. No debate parlamentar, os deputados discutiram especialmente a situação de submissão do Poder Legislativo em relação ao Governo, uma vez que o envio do projeto de criação da EBC no formato de Medida Provisória somou-se a um conjunto de outros projetos de mesmo caráter que se impunham na pauta do Congresso. Quando considerado o volume total de pronunciamentos (incluindo os não argumentativos), percebe-se que os procedimentos e o próprio processo de produção da decisão tomam muitos dos discursos proferidos no Plenário – mais do que a terça parte dos proferimentos não apresentaram justificação (Miola 2011). No entanto, quando recortados apenas os pronunciamentos argumentativos, o tema, antes tão importante, passa a constituir uma parte menor no debate racionalmente justificado (em torno de 10%).

A observação dos argumentos e temáticas concernentes ao presente eixo interpretativo demonstrou uma preocupação especial dos deputados reunidos no Plenário a respeito de dois problemas. O primeiro se trata da ação legisladora do Governo, prejudicando a condução de uma pauta própria do Poder Legislativo. Sobre esse ponto não houve controvérsia e sim consenso entre os parlamentares.

O segundo problema que apreendeu a atenção dos deputados foi a avaliação da validade e da adequação do projeto – uma Medida Provisória – aos propósitos previstos. Por um lado, havia uma preocupação consistente a respeito das limitações que o caráter emergencial impunha ao desenvolvimento do debate e aperfeiçoamento do projeto. Esse argumento foi apresentado predominantemente por parlamentares contrários à proposta de criação da EBC, mas, mesmo alguns dos deputados que reconhecem a importância da radiodifusão pública admitiam que uma Medida Provisória não os conduziria a um processo ideal de regulamentação da comunicação.

Por outro lado, os defensores da proposta contra-argumentavam que os eventos patrocinados pelo Governo, com a presença daquela que seria indicada presidente da empresa, Tereza Cruvinel, teriam sido suficientes para apresentar o

projeto, colher contribuições e aperfeiçoar a futura empresa. Mais importante, no entanto, alguns deputados (e outros atores, em outras ocasiões) valorizavam positivamente a característica autoritária e o caráter de urgência das Medidas Provisórias, tendo em vista as dificuldades de inserir a radiodifusão pública (como também o tema da regulamentação da comunicação de massa) na pauta do Poder Legislativo. Adicionalmente, a votação da criação da EBC daria oportunidade para a regulamentação da atuação de outras emissoras de caráter público em questões como a veiculação de publicidade e a gestão por meio de conselhos participativos.

O debate sobre o eixo interpretativo do processo de produção da decisão foi também o que recebeu a menor atenção dos *media*, em comparação com os demais eixos. O volume da cobertura mediática de temas políticos dedicada aos bastidores, aos acordos entre atores e partidos, as negociações entre Governo e bancadas – inclusive no que tange à criação da EBC, vide Miola (2011b) – é parte importante de qualquer jornal ou revista de referência nacional. Quando se aplica o critério de seleção da apresentação de posicionamentos devidamente justificados, porém, percebe-se que o processo de produção da política que deu origem à EBC foi objeto de pouca argumentação racional (a revista *Carta Capital* não publicou um argumento sequer sobre esse aspecto). Observando-se os argumentos individualizados, notou-se que, em todos os demais veículos, os argumentos que exprimiam posicionamentos contrários à criação da empresa foram publicados em maior volume do que os favoráveis<sup>131</sup>.

Quanto à dinâmica do eixo interpretativo ao longo dos momentos deliberativos, observou-se, novamente, a coincidência entre a agenda política e a agenda mediática: os argumentos publicados pela imprensa quanto ao processo de produção da decisão calharam com os acontecimentos políticos (das primeiras manifestações a respeito da criação de uma TV pública, à votação no Congresso).

Os atores que tiveram mais destaque no debate parlamentar sobre as disputas políticas entre o Governo e o Congresso na produção legislativa foram os

---

<sup>131</sup> A tabela completa com os argumentos e suas frequências se encontra nos Apêndices do trabalho.

deputados dos partidos de oposição (PFL/DEM, PPS, PSDB e PSOL), além do PMDB, da base de apoio do Governo. A argumentação sobre o formato do projeto, por sua vez, demonstrou novamente a divisão que acontece nas bancadas quando se trata de um projeto de especial interesse para o Governo, com os aliados justificando a adequação da proposta e a oposição afirmando a incapacidade de discutir e aperfeiçoar a política devido ao exíguo prazo de tramitação.

Como dito acima, a cobertura argumentativa dos *media* não deu muito destaque ao debate sobre o processo de criação da EBC - nem mesmo na fase de Implementação, quando o momento previa uma ênfase na tomada da decisão, produzida na esfera política (Figura 26). Nota-se, inclusive, que os esparsos argumentos sobre as disputas de poder entre os governistas e a oposição ou entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo foram enunciados predominantemente por atores dos *media*: jornalistas, colunistas e os próprios veículos (em matérias não assinadas). Além destes, participaram da discussão desses temas atores ligados à EBC e representantes do Estado. Já o debate sobre o formato da lei foi abordado mais fortemente por parlamentares.

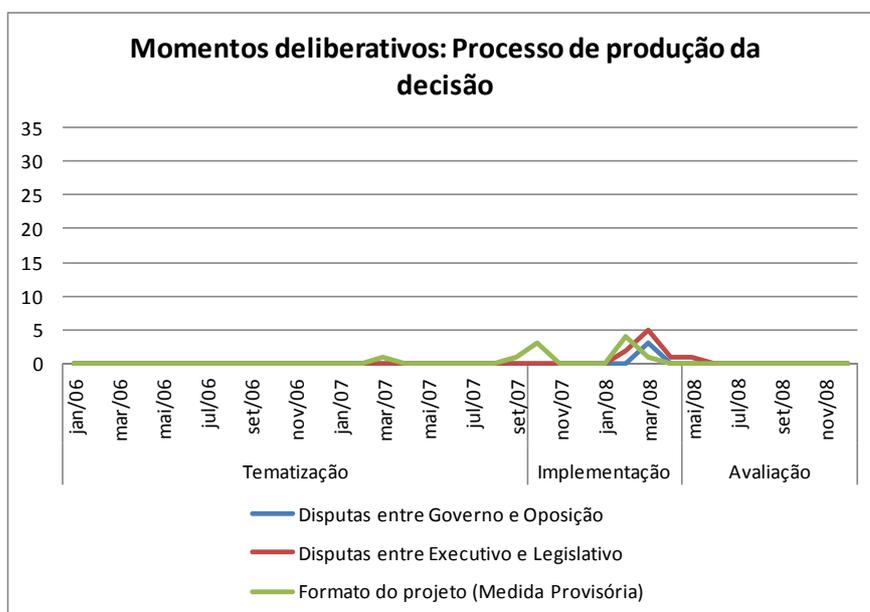


Figura 26: Eixo interpretativo Processo de produção da decisão na Imprensa, nos momentos deliberativos.

### *Eixo interpretativo: Regulamentação da Comunicação*

A regulamentação da comunicação envolve, além da criação da EBC e da TV Brasil, outros temas. O referido eixo interpretativo (equivalente à *argumentação legal*, na classificação de Peters et al. (2008)) reúne, além da temática da regulação da radiodifusão e da comunicação de massa em geral, temas como a constitucionalidade da lei proposta para criar a EBC e a cessão dos direitos de transmissão de competições esportivas (no caso, a polêmica girava em torno de jogos adquiridos, mas não exibidos, por emissoras comerciais).

Esse debate na Câmara acabou por tratar predominantemente da questão da urgência e da relevância de se criar uma empresa de comunicação pública. A argumentação ocorreu nesses termos, pois esses são os parâmetros definidos constitucionalmente para que um tema se enquadre nas características de uma Medida Provisória<sup>132</sup>. O argumento de que a MP 398 era inconstitucional, pois não dispunha de urgência ou relevância, criava novos tributos e previa contratações sem concurso e licitação, apresentou-se com uma frequência muito maior do que seu contra-argumento correspondente. Em todos os casos, tal argumento desabonador do projeto foi apontado por parlamentares da oposição (dos seguintes partidos: PFL/DEM, PPS e PSDB).

A justificativa de que a MP 398 supriria a ausência de leis complementares a regulamentar a Constituição de 1988 (que já previa um sistema público de radiodifusão) foi o segundo argumento a participar do debate parlamentar. Esse argumento permeou o discurso de parlamentares do PT, do PCdoB e do PSB, todos partidos da base do Governo, mas também foi proferido por deputados do PPS, partido então na oposição.

A propósito das clivagens entre governistas e opositores, o argumento mais importante neste eixo interpretativo para o grupo que se opunha ao Governo

---

<sup>132</sup> A discussão sobre o mérito e a constitucionalidade da Medida Provisória proposta se enquadra no Eixo da Regulamentação da Comunicação, e não no Eixo do Processo de produção da decisão, pois aqui se discutiu o conteúdo da matéria: tratava-se da urgência e da relevância da criação da EBC, mas também se a lei criava ou não novos tributos (para o financiamento das emissoras), se previa a contratação de funcionários sem concurso ou outros acordos sem licitação – e se tudo isso feria as legislações em vigor.

constituiu uma crítica direta à postura da Presidência em relação às empresas jornalísticas: de acordo com essa perspectiva, a criação da EBC seria mais uma tentativa empreendida pelo Governo no sentido de controlar o sistema mediático. Tal argumento foi levantado por parlamentares do PFL/DEM, do PPS e do PSDB no Plenário da Câmara dos Deputados. Embora uma preocupação legítima do campo da comunicação, ressalta-se que a mesma justificativa constou somente em um artigo da revista *Carta Capital*<sup>133</sup>.

O debate nos *media* sobre esse eixo, aliás, foi em geral bem menos expressivo: enquanto 14,8% das asserções na Câmara debateram as temáticas relacionadas à regulamentação da comunicação, na imprensa, a questão ocupou apenas 6% dos argumentos publicados no conjunto dos veículos analisados. A revista *Carta Capital*, além da justificativa já mencionada a respeito da iniciativa governamental de controlar a imprensa, deu destaque ao argumento de que a criação de uma empresa de radiodifusão pública seria uma ação incompleta, se não acompanhada de uma proposta ampla de regulamentação da comunicação eletrônica, que padece pela precariedade de regras, definições e competências.

A argumentação sobre a necessidade da regulamentação ampla do setor também constou no jornal *Folha de S. Paulo*. O periódico, especialmente publicando falas de atores de destaque no campo público da comunicação (como Jorge da Cunha Lima, Eugênio Bucci e José Paulo Cavalcanti Filho), destacou também que um sistema público de radiodifusão havia sido previsto desde a Constituição de 1988 e que a discussão do projeto de criação da EBC viria a favorecer a regulamentação desses dispositivos constitucionais.

Por outro lado, quando tratou da polêmica sobre a cessão dos direitos de transmissão de competições esportivas, a *Folha* foi o periódico que mais destaque deu aos argumentos contrários à proposta. Mesmo o jornal *O Globo*, periódico

---

<sup>133</sup> Certamente, o recorte da pesquisa, que desprezou qualquer matéria que não tratasse da radiodifusão pública, pode ter excluído afirmações dessa natureza que tenham sido feitas a propósito de outras ações e políticas empreendidas pelo Governo Lula. Reitera-se a surpresa de que esse argumento, relacionando a criação da EBC à tentativa de censurar a comunicação comercial, apareça em maior número nos pronunciamentos dos parlamentares do que no discurso jornalístico.

mais importante do grupo de comunicação que tradicionalmente adquire a exclusividade de transmissão dos eventos mais assistidos, absteve-se de argumentar em favor de seus próprios interesses, publicando apenas uma fala do relator Walter Pinheiro justificando sua proposta.

Tanto para a revista *Veja* quanto para o jornal *O Globo*, o argumento de maior destaque nesse eixo constituiu a afirmação da inconstitucionalidade da MP – especialmente em razão da suposta criação de um novo tributo contido no texto do projeto. As fontes de tal argumento foram predominantemente políticos dos partidos de oposição.

A análise ao longo dos momentos deliberativos na imprensa demonstrou que, na fase de Tematização, houve um debate maior sobre a regulamentação da radiodifusão, enquanto na fase de Implementação, o destaque recaiu sobre a questão dos direitos de transmissão. Na fase de Avaliação, este eixo interpretativo foi praticamente ignorado (Figura 27).

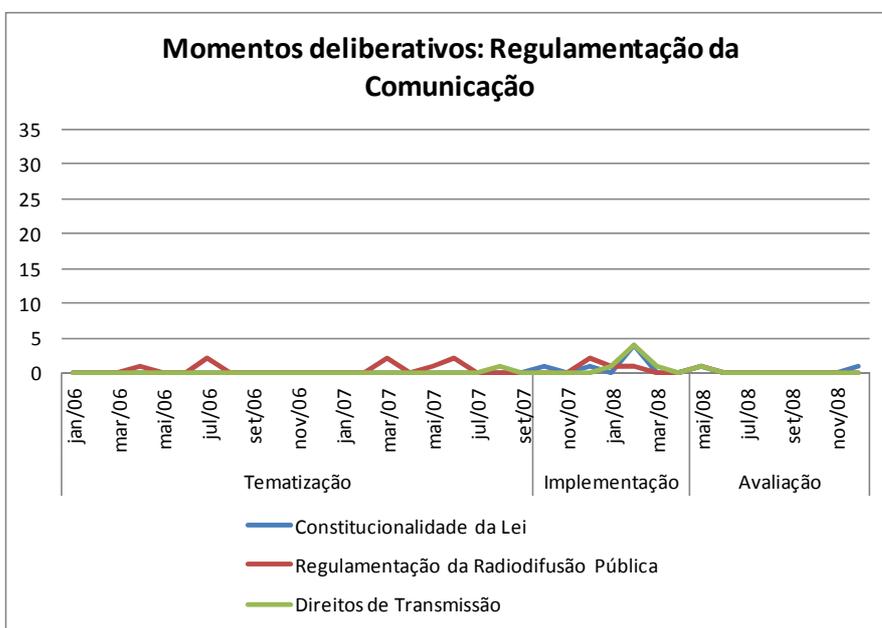


Figura 27: Eixo interpretativo Regulamentação da Comunicação na Imprensa, nos momentos deliberativos.

*Eixo interpretativo: Caráter Público e Valores da Radiodifusão Pública*

O eixo interpretativo a versar sobre o caráter público e os valores relacionados à atividade da radiodifusão pública – equivalente ao *argumento ético*, na classificação de Peters et al. (2008) – é o grupo temático mais importante para a problematização da criação da EBC e reúne os seguintes assuntos: as funções políticas, educativas, culturais e econômicas desempenhadas pela atividade de radiodifusão pública; a discussão se a EBC e a TV Brasil seriam dotadas de caráter público ou estatal, ou seja, seu nível de independência em relação aos interesses do Governo Federal; a necessidade e as funções de instâncias de participação da sociedade na gestão da empresa, tais como o Conselho Curador e a Ouvidoria; e, finalmente, a importância da radiodifusão pública para a democratização do acesso aos conteúdos e aos meios de produção da comunicação eletrônica.

O debate da Câmara demonstra algumas controvérsias que opuseram os deputados defensores da criação da EBC e aqueles contrários à MP 398. A primeira dessas controvérsias trata do caráter público ou estatal da empresa. Todos os argumentos sobre a provável manipulação da emissora por parte do Governo, no intuito de tornar a TV Brasil um veículo de propaganda estatal, foram enunciados por parlamentares da oposição. Enquanto isso, dos 23 argumentos que refutavam essa justificativa, 21 foram proferidos por deputados governistas.

Outra controvérsia na Câmara se deu em torno das funções e da composição do Conselho Curador – dispositivo proposto na MP como ferramenta de promoção da participação da sociedade na gestão das emissoras da EBC, o que, alegadamente, fortaleceria sua autonomia. O motivo para as discordâncias foi especialmente a composição e os mecanismos de seleção dos participantes nesse Conselho Curador. O debate sobre esse ponto, diferente dos demais analisados até aqui, não demonstra clivagens claras entre os posicionamentos da situação e da oposição. Certamente, os parlamentares do PT defenderam maciçamente o argumento de que o Conselho Curador contribuía para a definição da TV Brasil como uma emissora pública de televisão e de que sua composição representava satisfatoriamente a pluralidade necessária ao órgão. Mesmo outros partidos da base de apoio do Governo defenderam o aperfeiçoamento da proposta

(principalmente o fim da nomeação direta dos membros pela Presidência da República e a alteração na composição, com a inclusão de outros representantes). A afirmação que a criação do Conselho era insuficiente para impedir a manipulação das emissoras da EBC por parte do Governo foi apresentada apenas pelo PFL/DEM e pelo PSDB (com a ressalva de que parlamentares do PSDB acionaram, além deste, o argumento que tinha caráter mais propositivo, mencionado anteriormente).

Outra das temáticas relacionadas ao eixo interpretativo do caráter e dos valores da radiodifusão pública não gerou controvérsia no Plenário da Câmara. Fazendo um paralelo com o eixo anterior, onde a maior parte dos argumentos que discutiram a constitucionalidade da MP 398 tinha valência negativa e foi enunciada pela oposição, a discussão da democratização da comunicação e o modo como a radiodifusão pública pode contribuir nesse processo reuniu apenas argumentos positivos enunciados por parlamentares da situação, além do PSOL.

As funções políticas, educativas, culturais e econômicas desempenhadas pela radiodifusão pública também constituíram uma temática que agregou mais parlamentares favoráveis do que contrários à proposta de criação da EBC. Embora houvesse contra-argumentos a afirmar que a TV Brasil era desnecessária (por já existirem várias emissoras públicas, ou em razão da radiodifusão pública ser um modelo ultrapassado), esses foram apresentados em minoria (mais uma vez, pelo PFL/DEM e pelo PSDB).

No debate promovido pelos *media*, o caráter público ou estatal da EBC e da TV Brasil também se destacou ante as demais temáticas, sendo que os argumentos sobre a questão consistiram em 28% do volume total apresentado pela imprensa. Sobre essa temática, houve uma evidente contraposição entre, de um lado, o argumento sobre as intenções do Governo em criar uma rede de televisão que fosse um veículo de propaganda de seus interesses (manifesto nos *media* em declarações de atores de quase todas as esferas sociais<sup>134</sup>); e, de outro lado, dois

---

<sup>134</sup> O argumento foi enunciado por jornalistas/colunistas, pelos veículos em matérias não assinadas, por entidades representantes dos interesses das empresas privadas de comunicação,

argumentos contraditórios entre si. O primeiro desses argumentos favoráveis à MP 398 afirmava o caráter público da EBC e sua autonomia ante interesses estatais e comerciais (10,8% do total de argumentos nos media). Esse foi o argumento mais apresentado por representantes do Poder Executivo Federal (tais como o Secretário de Comunicação Social, Franklin Martins, a presidente da EBC, Tereza Cruvinel e o próprio Presidente da República) dentre todos aqueles citados e atribuídos a essas fontes pela imprensa.

Enquanto isso, o segundo argumento a defender a MP 398 justificava a criação da EBC admitindo uma insatisfação do Governo com o tratamento endereçado pela imprensa às questões de interesse da Presidência e alegando a legitimidade do Governo ter a seu dispor veículos livres da mediação das empresas comerciais de comunicação (em outras palavras, admitia e defendia o caráter *estatal* da TV Brasil). Constituindo 2% dos argumentos apresentados pela imprensa, esse argumento teve como principal porta-voz o então Ministro das Comunicações, Hélio Costa.

Isoladamente, todos os veículos apresentaram tanto o argumento negativo (sobre a manipulação das emissoras) quanto os argumentos positivos para a criação da EBC – com exceção da revista *Veja*, que publicou exclusivamente afirmações sobre as motivações ideológicas e partidárias do Governo para o projeto<sup>135</sup>.

A temática que de modo mais evidente discutiria a radiodifusão pública era aquela que tratava das funções políticas, educativas, culturais e econômicas da radiodifusão pública. No debate relacionado à criação da EBC, prevaleceu um argumento que era favorável à criação de um sistema público de radiodifusão, uma vez que as emissoras públicas desempenhariam funções democráticas, oferecendo pluralidade de informações, favorecendo a transparência e o debate

---

atores do campo público da comunicação, profissionais da comunicação, especialistas, representantes de movimentos sociais e leitores, e, do campo político, representantes dos Poderes Executivo (nacional e de outras esferas) e Legislativo.

<sup>135</sup> Destaca-se que, na análise global da cobertura da revista *Veja*, esse argumento específico representou 40% do total de argumentos apresentados pelo veículo durante todo o período analisado.

dos processos políticos e estimulando a consciência crítica dos cidadãos (com 8,5% das justificativas na imprensa e 5,6% na Câmara). Na cobertura geral da imprensa, assim como na maioria dos veículos tomados individualmente, esse argumento foi mais forte do que as afirmações de que a TV Brasil (ou outras TVs públicas) seria desnecessária dada a existência de TVs públicas em número satisfatório e/ou a capacidade das emissoras comerciais de cumprir as funções democráticas, educativas e culturais atribuídas ao sistema público. A revista *Veja* foi a única a apresentar predominantemente argumentos contrários à criação de novas emissoras públicas de rádio e televisão.

Uma variedade considerável de atores ofereceu argumentos sobre a temática das funções da radiodifusão pública. O dado que chama a atenção nesse aspecto é que as empresas de comunicação foram mais participativas (e transparentes) quanto a seus interesses nessa temática: sob o ponto de vista explicitado por veículos de comunicação e entidades que os representam, o Estado já dispõe de um número muito grande de emissoras semelhantes às que estavam sendo criadas com a implantação da EBC. O argumento da prescindibilidade da EBC e da TV Brasil foi expresso em editoriais, colunas e artigos da revista *Veja* e dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*.

Tal como aconteceu no debate entre os deputados na Câmara, a criação de mecanismos de participação da sociedade, tais como o Conselho Curador da EBC foi, em geral, interpretada pela imprensa como uma proposta positiva, mas que poderia ser aperfeiçoada. No entanto, a análise da participação dos atores no debate dessa temática demonstra que os principais responsáveis por fornecer argumentos favoráveis ao Conselho foram atores do campo público da radiodifusão (especialmente a presidente da EBC, Tereza Cruvinel, e o presidente do Conselho Curador, Luiz Gonzaga Belluzzo) e atores ligados ao Poder Executivo (majoritariamente, o Secretário de Comunicação Social, Franklin Martins). Os demais atores a participarem ofereceram perspectivas críticas ou negativas quanto à composição e às funções que o Conselho efetivamente desempenharia na empresa.

O grupo temático composto pelos argumentos referentes à democratização do acesso à informação e aos meios de produção da comunicação foi praticamente ignorado pelos *media* (2,9% nos *media* e 8,2% na Câmara) Um sinal de que o tema não se constituiu como uma controvérsia é que não foram formulados por qualquer ator (nem nos *media* e nem no Plenário da Câmara) argumentos que tivessem valência negativa, ou seja, que contradissem as afirmações sobre os benefícios da descentralização da produção audiovisual ou sobre o papel que a EBC desempenharia nesse processo. Assim, a revista *Carta Capital* (e, em menor grau, a *Folha de S. Paulo*) foi importante para dar visibilidade às demandas de “democratização da comunicação”, mas a questão não foi efetivamente debatida (como, ademais, tampouco aconteceu na Câmara).

Quanto à distribuição das temáticas relativas ao caráter público da radiodifusão e os valores associados à atividade ao longo dos momentos deliberativos na imprensa, observou-se que a imprensa debateu essas questões ao longo de todas as fases do processo (Tematização, Implementação e Avaliação). Apenas a discussão sobre a participação da sociedade no Conselho Curador foi concentrada na fase de Implementação (Figura 28).

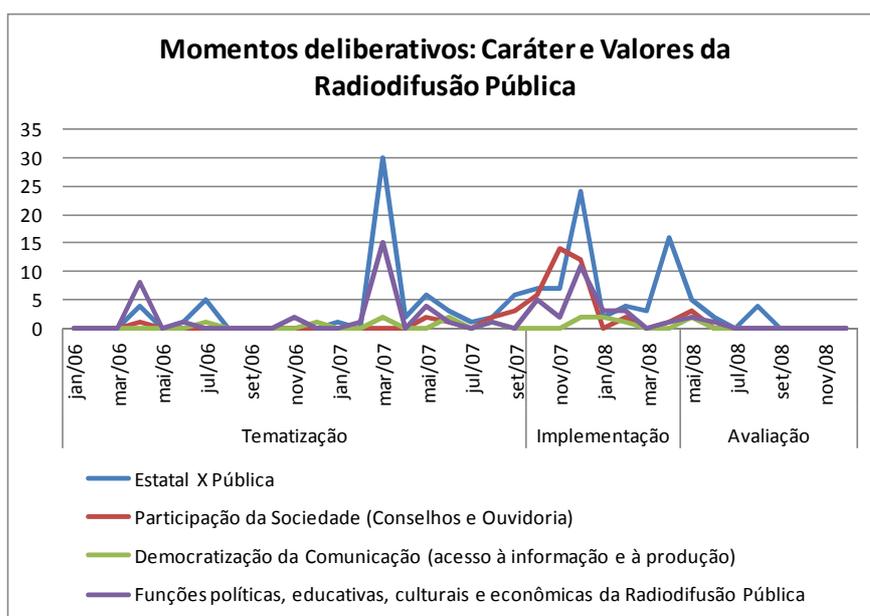


Figura 28: Eixo interpretativo Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública na Imprensa, nos momentos deliberativos.

### *Eixo interpretativo: Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública*

A discussão sobre os padrões de qualidade da radiodifusão pública equivale ao *argumento estético-avaliativo* na tipologia de Peters et al. (2008). Cabem aqui as argumentações sobre: a qualidade da programação das emissoras públicas e comerciais (sob a perspectiva da informação, da educação e da cultura); a relevância dos índices de audiência para auferir a qualidade da programação; o impacto da veiculação de publicidade na produção e distribuição de conteúdo; e, finalmente, a validade de se tomar experiências internacionais como referência para a radiodifusão pública brasileira.

Nota-se que o debate sobre a produção de leis para o setor da radiodifusão (representado no eixo interpretativo Regulamentação da Comunicação) foi expressivo na Câmara dos Deputados (14,8%), mas escasso nos *media* (6,1%). De modo complementar, o debate sobre os padrões de qualidade na radiodifusão pública foi muito mais debatido na imprensa (16,6%) do que no Plenário da Câmara (7,7%).

Na avaliação dos deputados, as emissoras públicas ofereceriam uma programação de qualidade superior, que, se fortalecida, acabaria por melhorar também os padrões das TVs comerciais (que, embora muito assistidas, não são em geral bem avaliadas pelos políticos). Concordam nesse aspecto deputados da situação e também da oposição – apenas o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) afirmou a superioridade das emissoras comerciais quanto à qualidade técnica e de conteúdo.

Esse eixo, na realidade, além de gerar poucos argumentos, também produziu escassas controvérsia na Câmara. A questão da mensuração da audiência praticamente não foi debatida e houve um quase consenso sobre o sucesso das experiências internacionais em radiodifusão pública (com o apoio de deputados governistas e oposicionistas e apenas um argumento, do deputado Julio Semeghini, do PSDB-SP, em contrário).

A veiculação de publicidade nas emissoras foi a única deste eixo a realmente gerar controvérsia na Câmara. O debate se definiu entre o argumento de que a venda de espaços publicitários descaracteriza as emissoras públicas e subverte a lógica de sua produção (predominante) e o argumento de que as emissoras públicas necessitam de fontes de financiamento adicionais (além de afirmar que a proibição só interessaria às empresas comerciais, preocupadas com a competição no mercado publicitário). Nesse tema não houve clivagens claras entre partidos de situação e oposição: embora o PFL/DEM e o PSDB tenham se manifestado exclusivamente contrários à veiculação de publicidade nas emissoras públicas, houve posicionamentos contraditórios entre deputados do PT.

O debate mediado pela imprensa demonstrou um volume e uma pluralidade maior no que tange ao eixo interpretativo padrões de qualidade da radiodifusão pública. Com exceção da revista *Veja*, que publicou um único argumento<sup>136</sup>, os demais veículos demonstraram os diversos posicionamentos relacionados aos padrões de qualidade da radiodifusão pública.

Assim como na Câmara, a questão da programação teve o maior volume de debate dentre as temáticas desse eixo interpretativo. Também como no Plenário, o argumento de que a qualidade da programação das emissoras públicas é superior ao das emissoras comerciais foi apresentado mais vezes do que seu contra-argumento. Os atores citados para defender a programação das emissoras públicas foram oriundos de vários setores (especialistas, leitores, jornalistas e colunistas, outros profissionais do campo e, especialmente, representantes do campo público da radiodifusão e da presidência da república). Já o argumento de que as emissoras comerciais têm uma programação de maior qualidade foi apresentado especialmente por jornalistas ou colunistas, com destaque para os artigos de Nelson Motta, da *Folha de S. Paulo*.

---

<sup>136</sup> Em duas ocasiões (em um artigo não-assinado e em uma coluna de Lauro Jardim), a revista e seu colunista afirmaram que os índices de audiência são importantes e demonstram que as emissoras públicas são ineficientes e desnecessárias, sem, porém, dar espaço para qualquer contra-argumentação.

Motta também foi um dos principais atores a defender os índices de audiência (tal como a medição realizada no Brasil pelo IBOPE) como parâmetro para avaliar o desempenho das emissoras – sejam elas comerciais ou públicas. Mas, mesmo na *Folha*, jornal para o qual Motta escrevia, a questão foi constituída como controvérsia: em várias ocasiões, a importância dos índices de audiência para a radiodifusão pública foi minimizada por atores como Franklin Martins, Tereza Cruvinel, Jorge da Cunha Lima e Eugênio Bucci.

O jornal *O Globo* publicou apenas o argumento positivo oferecido por Martins, enquanto a revista *Veja* deu um espaço proporcionalmente grande apenas ao argumento oposto, que afirmava a relação entre a baixa qualidade das emissoras e seu fraco desempenho no IBOPE (em um artigo não-assinado e em uma coluna de Lauro Jardim). A revista *Carta Capital* não abordou essa temática.

Quanto aos atores que participaram do debate mediado sobre a relação entre os índices de audiência e a qualidade da programação das emissoras, houve uma clara clivagem: afirmando a importância do *ibope*, estavam os jornalistas, colunistas e as empresas de jornalismo; do outro lado, depreciando a associação entre a audiência e a boa qualidade da programação, ficaram os leitores, os representantes do campo público da comunicação e os porta-vozes do Governo.

A veiculação de publicidade demonstra ser um tema bastante difícil de resolver – a começar pelo fato de não poder se definir claramente posicionamentos contrários e favoráveis em relação à EBC e as características de seu projeto de criação. Assim como na Câmara, a maioria dos posicionamentos expressos na imprensa (por jornalistas, atores dos campos público e privado da comunicação, especialistas e parlamentares) se mostrou contrário à abertura das emissoras públicas à comercialização de espaços publicitários. Apenas alguns representantes do campo público (dirigentes da EBC e da Fundação Padre Anchieta<sup>137</sup>) defenderam a liberação. Ainda assim, esses atores admitiam que a veiculação de publicidade não seria recomendada, não fossem as condições limitadoras de

---

<sup>137</sup> A Fundação Padre Anchieta já utiliza amplamente a comercialização de espaços publicitários em todas as suas emissoras de rádio e televisão, inclusive com publicidade de varejo.

financiamento estatal das emissoras e as restrições impostas nas modalidades de anúncios (supostamente circunscritos a menções sobre apoios culturais e patrocínios).

A última temática do eixo interpretativo Padrões de qualidade da radiodifusão pública trata das experiências internacionais como referência para a implantação e avaliação das emissoras de radiodifusão pública no Brasil. Essa foi mais uma temática que gerou um embate entre uma perspectiva que ressaltava o sucesso do serviço público de radiodifusão europeu (modelo de *Public Service Broadcasting*) e os argumentos de que, por um lado, não há garantias de que as experiências bem sucedidas internacionalmente seriam possíveis no Brasil, e por outro, a constatação de que mesmo as referências mais importantes nesse setor (tais como a BBC, ou as emissoras do sistema PBS) também sofreram com a interferência política dos governos. Nesse tema também se opuseram jornalistas, empresas de comunicação e especialistas (a ressaltar o argumento negativo) e representantes do campo público e do Governo (a exaltarem as experiências internacionais que seriam referência para a criação da EBC e da TV Brasil).

O debate mediado sobre os padrões de qualidade da radiodifusão pública se distribuiu ao longo de todas as fases do processo deliberativo (Figura 29). Há apenas alguns destaques a se fazer quanto ao tema da veiculação de publicidade – que tem proeminência nos meses de julho e setembro de 2006, na fase de Tematização – e quanto aos índices de audiência – temática que ressurge na fase de Avaliação da EBC.

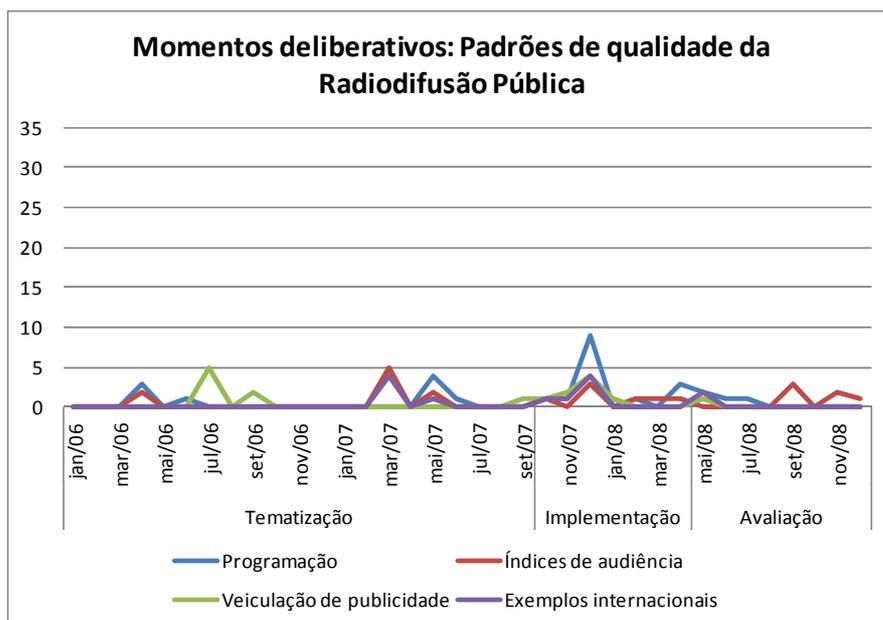


Figura 29: Eixo interpretativo Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública na Imprensa, nos momentos deliberativos.

#### *Eixo interpretativo: Aspectos técnico-administrativos*

Os Aspectos técnico-administrativos, ou *argumentos pragmáticos* (Peters et al. 2008), envolvem a discussão sobre a administração e o financiamento das emissoras; a estrutura técnica de distribuição do sinal; a adaptação da empresa aos processos de digitalização da radiodifusão e a definição sobre a localização da sede da empresa.

O presente eixo interpretativo foi bastante relevante no conjunto de debates da Câmara – sobre os aspectos técnico-administrativos da radiodifusão pública e da EBC foram proferidos 23% dos argumentos dos deputados. Esse debate, porém, se concentrou em duas temáticas: a questão do financiamento das emissoras públicas e a definição da cidade que sediaria a EBC.

A maioria dos argumentos relativos ao financiamento afirmava que os investimentos necessários para o funcionamento da EBC (assim como de qualquer empresa de radiodifusão) seriam muito altos, com ônus elevado para a sociedade, e – especialmente – seriam valores mais bem investidos pelo Estado em políticas prioritárias, como saúde, educação e segurança. Adicionalmente, essa

argumentação contrária à MP 398 afirmava que o desvio de recursos de fundos destinados a outras finalidades (como o que previa o projeto para o FISTEL) seria indesejável. Essas justificativas foram apresentadas exclusivamente por deputados da oposição (do PFL/DEM, do PPS e do PSDB).

Alguns dos opositores, porém, defenderam os argumentos favoráveis aos investimentos públicos na radiodifusão. Foi o caso do PSOL (com os deputados Luciana Genro e Chico Alencar) que, juntamente com partidários do PCdoB, PMDB, PP, PL/PR e PT, sustentou que a radiodifusão pública representa uma política estratégica que deve ser financiada através de fundos não contingenciáveis e de modo a desonerar a sociedade e garantir a autonomia das emissoras (estratégia proposta pelo relator da MP 398, ao destinar parte do FISTEL à “Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública”).

Adicionalmente, alguns dos parlamentares favoráveis à EBC também argumentaram que a destinação de recursos para a nova empresa não alteraria substancialmente o montante já investido pelo Estado em comunicação (com as emissoras naquele momento subordinadas ao Poder Executivo e também com a propaganda estatal veiculada nas emissoras comerciais).

A outra temática ligada ao eixo técnico-administrativo a render debates na Câmara foi a definição da sede administrativa e da sede de produção das emissoras da EBC. Uma vez que a MP que criava a EBC já havia sido aprovada<sup>138</sup>, passou-se a discutir se o comando e a central de produção deveriam se estabelecer em Brasília, onde estava instalada a Radiobrás, ou no Rio de Janeiro, sede da ACERP e da TVE Brasil.

Um dado a se ressaltar é que o único eixo interpretativo em que o comportamento das bancadas regionais se mostrou importante foi quanto às temáticas relativas às questões técnico-administrativas da EBC. Nove em cada dez argumentos apresentados por parlamentares do estado do Rio de Janeiro tratavam do financiamento, da adequação da estrutura à digitalização ou da sede da EBC

---

<sup>138</sup> A votação do destaque sobre a sede da emissora aconteceu nos dias seguintes à aprovação da MP 398.

(metade do total de argumentos apresentados por parlamentares do Rio de Janeiro justificava a instalação da sede da EBC na capital do seu estado). Em contraposição, a maior participação registrada entre parlamentares do Distrito Federal também se deu em torno dessa temática – só que esses defendiam a instalação da sede na Capital Federal. Houve, ainda, aqueles que argumentaram que os embates sobre a sede administrativa da EBC constituíam uma polêmica desnecessária, uma vez que a tendência atual no sistema de radiodifusão é a descentralização da produção.

Na cobertura dos *media*, os interesses regionais também foram evidentes. Apenas o jornal *O Globo* (único dos periódicos analisados publicado no Rio de Janeiro) debateu argumentos sobre essa temática. Falaram a favor da instalação Zuenir Ventura (em artigo), políticos de todas as esferas, inclusive representantes locais do Rio de Janeiro (em citações). Com argumentos favoráveis à descentralização da produção participou do debate mediado Nelson Hoineff (em artigo), e, defendendo a instalação em Brasília, foram citadas indiretamente as bancadas de Goiás e do Distrito Federal no Congresso Nacional. Como dito acima, nenhum outro veículo da imprensa debateu a definição da sede da EBC.

Outra questão relacionada à estrutura técnica da empresa a ser criada motivou debates em todos os veículos: os recursos tecnológicos e a distribuição do sinal da TV Brasil. A maioria dos argumentos publicados sobre essa temática afirmavam que a inauguração da empresa (em 02/12/2007) foi apressada para coincidir com o lançamento da TV digital no país, mas que não houve incrementos na programação nem ampliação da distribuição do sinal aberto da principal emissora da EBC. Esse argumento foi o mais recorrente na revista *Carta Capital* e nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, onde os atores a apresentarem essa justificativa foram os jornalistas e colunistas (além dos próprios veículos, em matérias não assinadas)<sup>139</sup>. Daniel Castro (então colunista de entretenimento da *Folha*), por exemplo, publicou o argumento sobre a manutenção da programação

---

<sup>139</sup> A revista *Veja* publicou o mesmo número de argumentos favoráveis e contrários sobre essa temática.

tradicional e a precariedade do sinal da TV Brasil em oito colunas ao longo de todo o período analisado.

A contra-argumentação - que afirmava ser normal a demora no lançamento da nova programação e que a instalação de novas retransmissoras e canais estavam subordinados a burocracia estatal - foi apresentada por Tereza Cruvinel à *Folha de S. Paulo* e à revista *Veja* (a revista *Carta Capital*, e o jornal *O Globo* não publicaram justificativas favoráveis à EBC quanto a essa temática).

O debate mediado sobre o ônus do financiamento das emissoras públicas de radiodifusão foi tão acalorado na imprensa quanto foi na Câmara dos Deputados - mas, apesar do estabelecimento de controvérsias, o posicionamento predominante foi favorável à EBC e à TV Brasil.

Nas revistas, mais uma vez, houve uma polarização, com a *Carta Capital* publicando apenas os argumentos favoráveis e a *Veja* dando espaço apenas aos argumentos contrários ao projeto do Governo. Nos jornais, entretanto, estabeleceu-se um debate interno aos veículos, opondo representantes do Poder Executivo (Franklin Martins), personagens do campo público da radiodifusão (como Tereza Cruvinel, Luiz Gonzaga Belluzzo, Eugênio Bucci, Paulo Markun e Jorge da Cunha Lima) e o relator do projeto na Câmara (Walter Pinheiro) a uma gama de atores que incluiu jornalistas e colunistas, veículos, leitores e políticos de todas as esferas de poder (anunciados como integrantes dos partidos PFL/DEM e PSDB, ou meramente nomeados como "oposição").

A última temática está circunscrita a uma ocasião específica, testemunhada em junho de 2008, durante a fase de Avaliação, analisada nesta pesquisa. A discussão sobre as características administrativas (demasiadamente centralizada, para alguns) foi levantada a propósito do pedido de demissão de Orlando Senna, que havia deixado a Secretaria do Audiovisual no Ministério da Cultura para assumir o cargo de Diretor Geral da EBC. Poucas matérias, porém abordaram argumentativamente esse fato: a *Folha de S. Paulo*, *O Globo* e a *Carta Capital* apresentaram a justificativa de Senna, que afirmava que a concentração de poderes na Presidência da EBC engessava instâncias operacionais das emissoras

que, para funcionar adequadamente necessitariam de certa autonomia executiva. O contra-argumento de Tereza Cruvinel, sobre a necessidade de a EBC seguir a burocracia estatal em razão de ser uma empresa pública, foi publicado na *Carta Capital*.

O debate mediado pela imprensa a abordar questões técnicas e relativas à administração da EBC e das emissoras públicas de rádio e televisão transcorreu ao longo de todas as fases analisadas. Na fase de Tematização predominaram os argumentos sobre o financiamento da radiodifusão pública – temática que se abrangeu também a discussão sobre a EBC, ao longo das demais fases do processo deliberativo. A partir da fase de Implementação, as questões técnicas, como a distribuição do sinal das emissoras da empresa em gestação, colocaram-se em pauta (Figura 30).

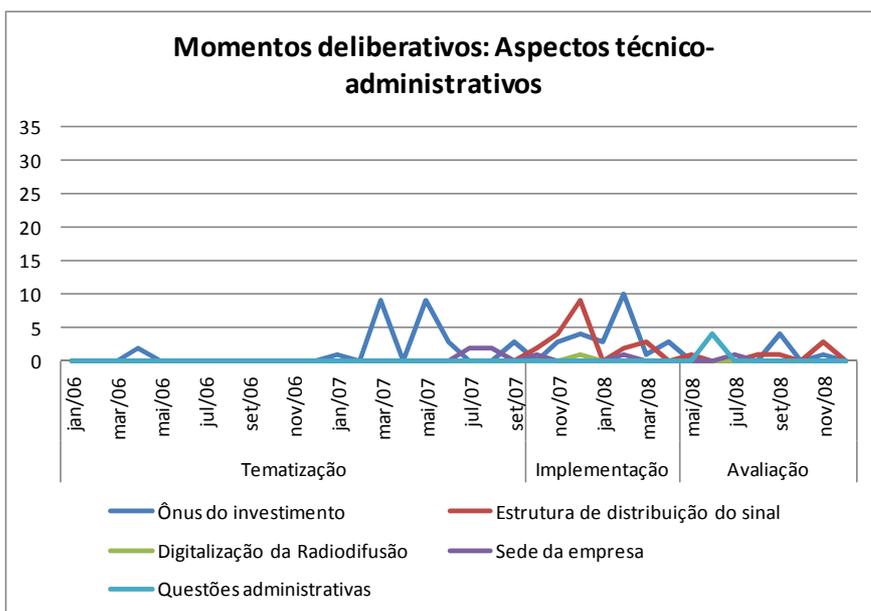


Figura 30: Eixo interpretativo Aspectos técnico-administrativos na Imprensa, nos momentos deliberativos.

A Figura 31 sintetiza a ocorrência dos eixos interpretativos nos pronunciamentos dos deputados no Plenário da Câmara e nas matérias publicadas nos veículos jornalísticos que compuseram a amostra.

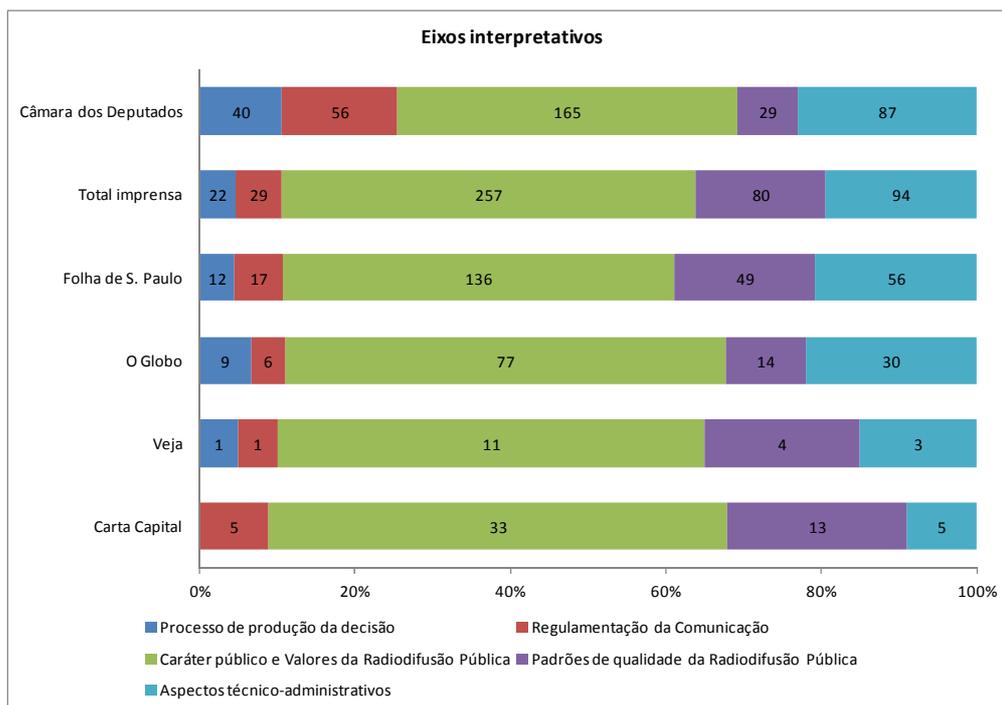


Figura 31: Eixos interpretativos.

\*\*\*\*

O capítulo seguinte retoma os principais resultados aqui apresentados e os rearticula de modo a refletir sobre as hipóteses inicialmente lançadas pela tese e a elucidar as consequências desse processo de debate sobre a criação da EBC para as políticas de comunicação no Brasil. Discute-se também de que modo esses achados contribuem para melhor compreender os processos abrigados no sistema deliberativo.

## 7 A EBC NO SISTEMA DELIBERATIVO: DISCUTINDO OS RESULTADOS

O presente capítulo discute os resultados empíricos à luz da fundamentação teórica desenvolvida no início do trabalho. Para sistematizar tais reflexões, retorna-se às hipóteses formuladas no Capítulo 5 e se avalia em que medida as expectativas quanto ao debate sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação foram confirmadas. Mais uma vez, o trabalho se orienta pelos operadores analíticos (1) momentos deliberativos, (2) atores e (3) dinâmicas argumentativas para apresentar as contribuições desta pesquisa para a teoria deliberacionista e também para a compreensão das políticas nacionais de radiodifusão pública.

### **7.1 Momentos deliberativos**

A primeira das hipóteses (*H1a*) supunha que a deliberação sobre a criação da EBC poderia exemplificar as fases típicas de um processo deliberativo: (1) a tematização pública de uma questão; (2) a produção da política (implementação da EBC); e, finalmente, (3) a avaliação da decisão tomada. Esta hipótese foi parcialmente comprovada.

Observou-se que houve, ao longo do tempo, diferenças evidentes no volume da argumentação em cada uma das esferas. Na esfera parlamentar, ficou claro que o Plenário da Câmara dos Deputados se detém nos debates relativos aos projetos em tramitação: a EBC e a radiodifusão pública foram abordadas apenas

durante a Fase de Implementação – mais especificamente, enquanto a discussão da MP 398 estava na Ordem do Dia.

O debate na imprensa, por sua vez, distribuiu-se de forma mais alargada no tempo, contemplando as três fases do processo (Tematização, Implementação e Avaliação), mas com um claro incremento a partir do momento em que o Governo tornou pública sua intenção de formular uma política para a radiodifusão não-comercial. A predominância do gênero informativo (principalmente nas reportagens) demonstra também que a argumentação racional não se restringe aos espaços opinativos dos editoriais.

A análise do processo de debate na forma de momentos deliberativos não evidenciou, porém, desigualdades na participação dos atores ao longo do tempo. Na Câmara, a deliberação foi concentrada nas mesmas sessões plenárias e, na imprensa, excetuando-se algum incremento na visibilidade de atores da esfera política relacionado a acontecimentos promovidos pelo Governo, o espaço para a publicação de argumentos se distribuiu entre os atores de modo semelhante em todo o período.

A análise do progresso do debate quanto às temáticas também demonstra a validade da hipótese *H1a*, uma vez que questões objetivas como a matéria legal em construção e o processo de tomada de decisão foram mais fortemente discutidas na Fase de Implementação. As temáticas mais abrangentes (ou menos circunscritas ao próprio projeto de criação da EBC), tais como a qualidade da programação televisiva ou a discussão dos valores e o caráter público da radiodifusão, constaram em todas as fases analisadas.

A segunda hipótese (*H1b*) conjecturava sobre os condicionantes institucionais a impactarem positiva ou negativamente sobre o desenvolvimento de um debate público calcado nos valores deliberacionistas. Como condicionantes da esfera parlamentar, foram apontadas duas dimensões divergentes. A primeira considerava os aspectos normativos a colocarem a deliberação entre os representantes políticos como fonte de informação, legitimidade e produção de entendimentos que levam à tomada da decisão. A segunda lida com as limitações

que a situação da tomada da decisão no Plenário, agravada pela tramitação em regime de urgência de um projeto de lei, impõem.

A concentração do debate em Plenário no período de tomada de decisão, ou seja, na Fase de Implementação, demonstra que não há margem nesse espaço para manter uma deliberação de longo prazo. As situações de votação são marcadas pela urgência em se definir a aprovação ou a recusa de um projeto específico. Tanto é que a Ordem do Dia fica pequena para esses debates – nos dias em que a criação da EBC estava na pauta, viu-se o tema ser abordado nos Pequeno e Grande Expedientes e nas Comunicações Parlamentares (fases da sessão plenária nas quais os temas são livres).

É claro que a afirmação de que o tempo reservado para debater o projeto foi escasso era uma justificativa acionada por quem sustentava posicionamento contrário, ou, no mínimo, crítico, em relação à proposta. Mas, quando se nota que, em vários dias houve mais de uma sessão (uma sucedendo a outra), torna-se evidente que fazer “andar a fila” das medidas provisórias que trancavam a pauta do Congresso prejudicou a busca por soluções construídas nas trocas discursivas.

Essa constatação não significa uma rejeição à ideia de que os valores deliberacionistas devam orientar o processo de tomada de decisão. De outra forma, apenas reforça a percepção de que uma medida de caráter emergencial, como uma Medida Provisória, é inadequada para a produção de políticas tais como a regulamentação da Comunicação Social e dos setores a ela relacionados. O curto espaço de tempo – treze dias corridos ou seis dias de debate – sequer tornou viável uma avaliação empírica do progresso do debate de longo prazo, pois as temáticas foram acionadas e os atores participaram ao longo de apenas dez sessões plenárias. Mas a ação discursiva empenhada pelos atores parlamentares, assim como a quantidade alta de pronunciamentos por eles enunciados demonstra, no entanto, que há um esforço em discutir os projetos em processo de votação – mesmo que as condições sejam desfavoráveis.

Em contrapartida, os resultados aqui apresentados reforçam a percepção da sequencialização da deliberação parlamentar (Goodin 2005) – ou seja, a

manutenção de diferentes espaços responsáveis por diferentes “tarefas” deliberativas, tais como as comissões – como fundamental para o sucesso do debate no que tange aos princípios da deliberação pública.

A mesma hipótese *H1b* abrangia os momentos deliberativos nos *media* e os condicionantes institucionais gerados pelo campo do Jornalismo. Em suma, a deliberação mediada pela imprensa seria, por um lado, favorecida pela deontologia jornalística e, por outro, limitada pelas práticas e interesses ligados aos objetivos comerciais do sistema mediático.

A primeira consideração sobre a deliberação mediada pela imprensa é que a argumentação racional não se restringe aos espaços opinativos dos jornais e revistas. Certamente, cada veículo demonstra respeitar suas próprias diretrizes quando se trata de exprimir a opinião de atores que são fontes para suas matérias e também de tornar explícitos os posicionamentos sustentados por si (seja através de seus profissionais, seja em conteúdos não assinados).

A hipótese de Albuquerque (2012) quanto ao papel de ator político desempenhado pela imprensa brasileira foi identificada em alguns indicadores aqui analisados, especialmente relativos às revistas semanais investigadas. É verdade que há variações no comportamento individual de cada veículo. As revistas *Veja* e *Carta Capital*, por exemplo, deram mais destaque a um posicionamento em detrimento de outro (esta favorável e aquela contrária à radiodifusão pública e à MP 398).

As revistas também apresentaram comportamentos extremos em outros indicadores: a *Veja* foi o veículo que menos demonstrou e validou as controvérsias; a *Carta Capital*, por sua vez, apresentou o maior índice de contra-argumentação (inclusive com a validação dos argumentos contraditórios).

Adicionalmente, as revistas foram os veículos menos oficialistas, ou seja, apresentaram predominantemente os argumentos de atores da sociedade civil (mais de 85%). O jornal *O Globo*, aliás, foi o único analisado a apresentar predominantemente argumentos apresentados por fontes da esfera política.

Uma consideração a respeito das diferentes coberturas veiculadas pelos jornais e revistas: o volume de argumentos publicados pelos jornais diários foi bem maior do que aquele publicado pelas revistas semanais. Certamente, tal resultado é compatível com o próprio volume de informação muito maior que é veiculado pelos periódicos diários. No entanto, em contrapartida, esperar-se-ia uma cobertura mais aprofundada e com justificativas mais qualificadas por parte das revistas semanais – que, se perdem em quantidade, deveriam ganhar em profundidade. A revista *Carta Capital*, de fato, foi o veículo que apresentou a maior proporção de justificativas qualificadas, mas o mesmo não aconteceu com a revista *Veja*: esta apresentou a maior proporção de argumentos inferiores (ou seja, inferências incompletas ou apenas ilustrações).

## 7.2 Atores

As hipóteses relativas aos atores participantes dos debates seguiam a linha de raciocínio estabelecida pela observação da singularidade dos momentos deliberativos. Na hipótese *H2a*, afirmou-se que as hierarquias de poder e limitações estruturais impostas pelas instituições parlamentares produziram impactos no modo como as oportunidades de fala são distribuídas no Plenário da Câmara dos Deputados.

Explicitando as expectativas relativas a essa participação, esperava-se que (1) a participação dos líderes parlamentares fosse maior do que a participação dos deputados sem cargo de liderança; (2) a participação dos partidos majoritários fosse maior do que a participação dos partidos minoritários; (3) a participação da base de apoio ao Governo fosse maior do que a participação da minoria de oposição.

A hipótese *H2a* foi apenas parcialmente comprovada. De fato, as lideranças (líderes, vice-líderes e integrantes da Mesa Diretora) abrangem em torno de 30% do conjunto dos deputados com mandato na Câmara, mas foram responsáveis por pouco mais da metade dos pronunciamentos (e também do volume de argumentos) apresentados no Plenário ao longo do debate sobre a

criação da EBC. Isso demonstra que um expressivo contingente de parlamentares exerce um papel pouco relevante nas dinâmicas discursivas das Casas Legislativas – o que confirma, também no âmbito discursivo, a identificação no Parlamento brasileiro de uma categoria de representantes nomeada “baixo clero”<sup>140</sup>. Ainda assim, as elites políticas da Câmara não se impõem completamente no debate, afinal, os parlamentares que não ocupam cargos de liderança ainda participaram com quase a metade dos discursos argumentativos sobre a política aqui analisada.

Há uma possível explicação para a participação de atores que não se encontram em posição de protagonistas do jogo político em um debate sobre a radiodifusão pública. Muitos parlamentares são diretamente interessados na regulamentação da comunicação eletrônica porque participam do mercado da radiodifusão como proprietários (declarados ou não) de concessões de rádio e televisão. A dificuldade em identificar as ligações entre políticos e veículos de comunicação impede a comprovação desta conjectura, mas entidades dedicadas a investigar a política institucional nacional indicam que, pelo menos, 12% dos deputados federais possuem concessões de radiodifusão (Transparência... 2008)<sup>141</sup>.

A preponderância dos governistas, construída com apoio dos partidos de situação, não resultou em uma distribuição desigual das oportunidades de participação discursiva no Plenário da Câmara dos Deputados. No debate sobre a criação da EBC, na verdade, a oposição, que, em nenhum momento entre 2006 e 2008, chegou a ocupar um terço dos assentos na Casa, proferiu mais da metade dos argumentos lá apresentados.

---

<sup>140</sup> Tal como explica Messenberg (2009:3), “[d]e forma irônica, a elite parlamentar brasileira é denominada entre os membros da Câmara dos Deputados como “alto clero”, numa alusão ao *Sacro Colégio Pontifício*, que congrega os cardeais da Igreja Católica, e em oposição à grande parte do corpo de parlamentares, jocosamente identificados como “baixo clero”. Nesse grupo encontram-se, em geral, os deputados que não exercem, na avaliação dos próprios congressistas, papel relevante na estrutura organizacional da Câmara e nem se destacam durante os trabalhos legislativos. São aqueles que, inclusive, em virtude de sua inexperiência e inexpressiva atuação parlamentar, em termos de visibilidade de ação e posicionamentos, ocupam costumeiramente as últimas fileiras de cadeiras no Plenário da Câmara”.

<sup>141</sup> Da lista de parlamentares que detinham concessões de radiodifusão (apresentada pelo Projeto Excelências da ONG Transparência Brasil), quatro deputados federais participaram argumentativamente do debate sobre a criação da EBC. Foram eles: Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), Fábio Souto (DEM-BA), Felipe Maia (DEM-RN), Inocêncio Oliveira (PR-PE).

A distribuição da participação de acordo com os partidos tampouco demonstrou uma associação entre o volume de argumentos apresentados e o tamanho de cada bancada partidária. Sem dúvida, observa-se o protagonismo de alguns partidos – na situação, destaca-se o partido do Governo, o PT; na oposição, o PSDB e o PFL/DEM – mas isso não é suficiente para confirmar a hipótese de que as maiorias têm mais espaço nos debates.

Seguindo tal raciocínio, a posição do PMDB como uma das maiores bancadas (92 deputados federais, no ano da votação da MP 398) não seria compatível com o seu oitavo lugar em um ranking da participação sobre a política em debate. O volume de argumentos oferecidos por parlamentares do PPS (19 deputados), do PSOL (três deputados), PSB (28 deputados) e do PCdoB (13 deputados) foi maior do que a argumentação de toda a bancada do PMDB. Esses quatro partidos somam 63 parlamentares; mas, juntos, proferiram seis vezes mais argumentos do que a bancada do PMDB.

De posse de tais resultados, reflete-se, então sobre a seguinte situação: o Plenário da Câmara dos Deputados (como, ademais, as Casas Legislativas brasileiras em geral) convive com estruturas hierárquicas que instituem desigualdades de poder que favorecem as elites parlamentares (individualmente), os partidos majoritários e o próprio Governo. Essa condição claramente tem impactos sobre a produção da decisão, como apontados por estudos legislativos discutidos no Capítulo 2, mas, aparentemente, não gera desigualdades de oportunidades de participação de caráter discursivo.

A hipótese seguinte, *H2b*, afirmava que, quanto ao debate mediado sobre a criação da EBC, haveria uma representação desigualmente distribuída entre as esferas política e civil e também entre atores dos vários segmentos sociais. A ideia de avaliar um tipo argumentativo de visibilidade mediática era conciliar as interpretações relativas à publicidade como valor da deliberação (Gomes 2008). Não apenas os atores vêm a público ao “aparecerem” nos *media*, mas também é dada visibilidade aos seus argumentos.

Adicionalmente, é importante o reconhecimento de que os argumentos das fontes são articulados por agentes do campo jornalístico. Seja na defesa do interesse público (em acordo com a deontologia do campo), seja na defesa dos interesses econômicos das empresas, os jornalistas e os veículos de comunicação agem selecionando e reinterpretando os argumentos oferecidos por atores políticos ou sociais. Logo, os agentes e as companhias que os empregam também se configuram como atores interessados no debate.

O primeiro postulado relativo à *H2b* foi elaborado a partir da expectativa de que os jornalistas, responsáveis por selecionar e enquadrar as falas de suas fontes, assumiriam a autoria da formulação de maior parte dos argumentos, utilizando os atores políticos e sociais consultados para ilustrar e revestir de credibilidade suas matérias. Essa prática criaria desigualdade de condições de participação entre esses atores e os jornalistas.

Na cobertura das revistas *Veja* e *Carta Capital* sobre a radiodifusão pública e sobre a criação da EBC, realmente, a importância dos jornalistas, colunistas e dos próprios veículos como autores de argumentos é preponderante (52% e 42%, respectivamente). Na cobertura dos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo*, no entanto, a relevância desses mesmos atores foi menor.

A interpretação desse resultado depende da avaliação do segundo postulado da hipótese *H2b*, de que o campo do Jornalismo se orienta por uma escala de importância atribuída aos atores – a qual Peters (2008:99) afirmou ser estipulada pela proeminência (ou visibilidade), autoridade (ou reputação ou prestígio) e influência. Nessa escala de importância, também identificada por outros pesquisadores, a esfera da política institucional e seus argumentos seriam sobre-representados e uma hierarquia baseada em algum tipo de autoridade publicamente reconhecida seria acionada para privilegiar especialistas<sup>142</sup> e representantes de instituições, em detrimento do público em geral.

---

<sup>142</sup> No caso do debate de temas ligados ao próprio campo da comunicação, como é o caso da criação da Empresa Brasil de Comunicação, os atores dotados de autoridade podem ser até mesmo os próprios jornalistas e colunistas.

A avaliação da distribuição das oportunidades de participação sobre a criação da EBC no sistema dos *media*, tomando como esfera de debate o jornalismo impresso, demonstra que a esfera política não consegue assegurar, por si só, que seus argumentos prevaleçam. Mesmo quando as perspectivas reportadas são predominantemente dos atores estatais, como é o caso do jornal *O Globo*, os argumentos do Governo podem ser criticamente apresentados e confrontados com contra-argumentos.

Aqui é que se evidencia a importância de um grupo de personagens cruciais para a defesa da criação da EBC e da TV Brasil perante a esfera política (junto aos parlamentares) e diante da opinião pública: Franklin Martins (Ministro de Estado) e Tereza Cruvinel (Presidente da EBC). Martins, ex-jornalista da *Rede Globo*, passou a ser o porta-voz do Governo nos assuntos relacionados à EBC desde que o projeto saiu do âmbito do Ministério da Cultura (que havia apadrinhado o I Fórum Nacional de TVs Públicas, entre 2006 e 2007) e foi o ator mais ouvido pelos *media*: sozinho, ele apresentou 24% dos argumentos atribuídos à esfera política; do total de argumentos, Martins foi o autor de 8%.

A segunda protagonista do período foi Tereza Cruvinel, jornalista nomeada informalmente antes mesmo do lançamento da MP 398 para a presidência da Empresa Brasil de Comunicação (Folha... 2010). Cruvinel estava na confluência entre os campos Mediático e Político, e entre as esferas social e do Estado. Como profissional do campo, a profissional agregava uma história no Jornalismo comercial, e, a partir daquele momento, ocupava uma posição de autoridade no campo público (por sua atribuição de presidente da EBC). Mas, especialmente, ela era uma das figuras-chave para defender os posicionamentos do Governo quanto à EBC. Cruvinel, classificada na pesquisa como agente do campo público da Comunicação, e, por isso, ator da esfera social, teve a maior participação na publicação de argumentos da sociedade (8%).

Até a proposição da EBC, os interesses defendidos pelo campo público da radiodifusão iam de encontro às políticas de Estado, uma vez que poucos recursos financeiros eram reservados às emissoras públicas de rádio e televisão e os

governos, nos âmbitos federal e estadual, faziam das emissoras seus veículos de propaganda. Considerar dirigentes de emissoras de caráter público atores da esfera civil fez sentido enquanto os interesses do Governo e do campo público da Comunicação divergiam e havia uma massa crítica mesmo entre aqueles servidores (do quadro permanente ou cargos comissionados) de autarquias e fundações públicas.

Desse grupo, tiveram participação expressiva Jorge da Cunha Lima (presidente do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta, de São Paulo) e Eugênio Bucci (ex-presidente da Radiobrás e, posteriormente, conselheiro da Fundação Padre Anchieta). Esses dois atores apresentaram ponderações críticas ao projeto da EBC, embora, em muitos momentos, manifestassem-se favoráveis ao fortalecimento da radiodifusão pública e da eventual criação de um sistema público de comunicação de abrangência nacional<sup>143</sup>.

Algumas categorias de atores, realmente, foram sub-representadas, como previa a hipótese *H2b*. Na esfera política, os políticos de oposição (compreendendo parlamentares, representantes de outras esferas e partidos políticos) ofereceram apenas 23% dos argumentos reservados à esfera política (e 8% dos argumentos totais).

Embora a participação da esfera civil no debate mediado sobre a EBC tenha sido muito superior à da esfera política, também houve ausências relevantes dentre os atores da sociedade. Representantes de movimentos sociais e indivíduos do público foram quase irrelevantes na cobertura da imprensa. A participação desses atores<sup>144</sup> foi tão secundária e restrita que funcionou quase como ilustração.

---

<sup>143</sup> Outros atores do campo público da comunicação com participação frequente no debate mediado sobre a criação da EBC foram: Luiz Gonzaga Belluzzo (economista, presidente do Conselho Curador da EBC), José Paulo Cavalcanti Filho (advogado, ex-presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso e membro do Conselho Curador da EBC), Beth Carmona (ex-presidente da ACERP) e Laurindo Leal Filho (ex-conselheiro do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta e Ouvidor da EBC).

<sup>144</sup> A participação do público se restringiu a cartas de 15 leitores, e a dos movimentos sociais a citações de dois sindicalistas (Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro e Federação Nacional dos Jornalistas) e dois integrantes do Coletivo Intervezes. Apenas um artigo, assinado pelo coordenador-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e publicado

Sendo assim, no que tange à participação dos atores na deliberação mediada, algumas das assimetrias previstas pela hipótese *H2b* se confirmaram e outras desigualdades foram encontradas. A análise geral é que houve uma pluralidade de atores participantes do debate mediado sobre a radiodifusão pública e sobre a EBC, mas a participação foi extremamente concentrada em alguns setores políticos e sociais.

### 7.3 Dinâmicas argumentativas

A hipótese relativa às dinâmicas argumentativas (*H3*) supunha que o conjunto de discursos a circular em na esfera política e nos *media* a versarem sobre a radiodifusão pública e a abordarem a criação da EBC reuniria características suficientes para ser entendido como um processo típico do sistema deliberativo. Em outras palavras, a proposição afirmava que a tematização e a posterior implementação da política em questão contemplavam valores e princípios caros à deliberação pública e, assim, produziriam resultados mais justos.

Para encontrar verificar tal postulado, os resultados encontrados para os indicadores formais relativos aos discursos (posicionamento, nível de justificação, e presença de contra-argumentos) são articulados para responder as seguintes questões: Há uma controvérsia estabelecida sobre a criação da EBC? Há apresentação de argumentos racional e publicamente justificados? Há mudança de posicionamentos e aperfeiçoamento das razões em virtude do processo de debate? Analisando também os aspectos substantivos, ou seja, o conteúdo dos discursos, é possível perceber que o desfecho do debate foi uma política que levou em conta o interesse público?

Em primeiro lugar, há, tanto na esfera da política institucional quanto na esfera dos *media*, a construção de uma controvérsia sobre a criação da EBC. Percebe-se que existe, especialmente entre os deputados, uma disputa bastante acirrada sobre diferentes concepções a respeito da radiodifusão pública e sobre o

---

na *Folha de S. Paulo* deu oportunidade para uma argumentação mais prolongada e consistente da parte dos movimentos sociais.

papel do Estado no mercado da comunicação eletrônica. O mesmo tipo de controvérsia se estabeleceu no debate mediado, com a problematização dos limites entre o caráter estatal e o caráter público de emissoras de rádio e televisão geridas nos âmbitos federal e estadual. Os parlamentares e a imprensa compartilharam também o interesse em debater as políticas de financiamento para tais emissoras – tema que está, juntamente com a autonomia administrativa, entre as maiores preocupações relacionadas à atividade.

Outras disputas argumentativas revelaram que os lugares que abrigam os debates tendem também a se especializar de acordo com a *expertise* de seus participantes: os aspectos legais e os procedimentos de tomada de decisão são objeto de debate na Câmara dos Deputados; os padrões de qualidade da programação e os índices de audiência das emissoras são, principalmente, discutidos nos *media*.

Em segundo lugar, estabelecidas as controvérsias e aberta a janela para o debate<sup>145</sup>, cabe questionar se, no curso dos debates parlamentar e mediado, houve o uso de argumentos publicamente justificados para discutir as controvérsias acima explicitadas.

O uso dos argumentos era esperado, uma vez que os espaços analisados são tipicamente marcados pelo discurso racional e a apresentação de posicionamentos publicamente justificados. Se a pretensão da pesquisa fosse analisar as práticas discursivas em reuniões de gabinete, em lugar do Plenário, e a publicação de charges ou narrativas ficcionais, em lugar do jornalismo impresso, talvez, fosse necessário interpretar como a barganha (no âmbito da política) e o humor ou a emoção (nos *media*) poderiam acionar justificações de natureza pública. Mas aqui não foi esse o caso.

Realmente, a ação discursiva dos atores no Parlamento e nos *media* foi dotada de racionalidade e houve a preocupação dos atores em manifestar as discordâncias em termos do interesse público. No entanto, constituíram uma

---

<sup>145</sup> Nesse caso, a “janela se abriu” para o debate da radiodifusão pública com o lançamento da MP 398, que criava a EBC.

minoria aqueles pronunciamentos dos deputados e aqueles textos jornalísticos que buscaram embasar suas ideias com vários argumentos ou com argumentos aprofundados e completos.

O engajamento no debate demonstrou uma disposição dos atores em justificar suas posturas, o que não significa necessariamente haver uma abertura a ter suas razões questionadas e, eventualmente, proscritas. É importante, assim, refletir sobre a atitude dos atores perante os contra-argumentos apresentados por outros participantes.

O ideal seria uma situação na qual os participantes estivessem dispostos a ouvir e levar em conta os argumentos alheios e, a partir disso, reavaliar seus próprios posicionamentos – o resultado seria a refutação, a agregação das contribuições ou a validação das justificativas contrárias.

A questão é que o ato de considerar os argumentos alheios e reconhecer seus méritos ou problemas nem sempre está explícito nos discursos. Seria um engano interpretar os resultados que apontaram uma maioria a ignorar os contra-argumentos (que aconteceu tanto no Plenário da Câmara, quanto na imprensa escrita) como ausência, ou precariedade, de um processo reflexivo no debate parlamentar e na deliberação mediada. A verdade é que o volume de contra-argumentos explicitados nas falas dos parlamentares e nas matérias jornalísticas (mesmo que refutados) pode demonstrar que os atores ouvem e respondem uns aos outros.

Não se defende aqui, porém a ideia de que todos os envolvidos nas dinâmicas argumentativas estariam dispostos a serem convencidos por seus pares. Para resolver esse impasse metodológico, avaliou-se, em paralelo aos contra-argumentos, os posicionamentos e sua alteração ao longo do tempo. Assim, entendeu-se que seria possível evidenciar se houve, no caso estudado, um aperfeiçoamento das razões.

Como já avaliado, o debate parlamentar sobre a radiodifusão pública se restringiu ao momento de votação da MP 398. O debate parlamentar se limitou a poucos dias ao longo do mês de fevereiro de 2008, ao contrário do debate

mediado, que se distribuiu nas fases de Tematização, Implementação e Avaliação. Dada a alta concentração do debate em tão pouco tempo, não é possível afirmar, avaliando posicionamentos e contra-argumentos, o aperfeiçoamento das razões no Plenário da Câmara.

No caso da imprensa, porém, essa constatação é bem mais plausível. A evolução dos posicionamentos na imprensa, ao longo das fases do processo deliberativo, demonstrou uma virada a partir de meados da fase de Implementação. Precisamente, a partir de dezembro de 2007, a maioria dos argumentos apresentados pelos *media* a respeito da EBC e da radiodifusão pública, que até então eram favoráveis, passaram a ser contrários ou apresentar ponderações críticas a respeito da política proposta pelo Governo.

Por fim, o julgamento sobre a qualidade da decisão produzida por tal processo discursivo depende não apenas da análise dos aspectos procedimentais formais, mas também de considerações relativas à dimensão substantiva do debate e do seu resultado. Mas, mais do que isso, deve-se observar se as decisões tomadas no processo foram realmente decorrentes das disputas que se estabeleceram nas esferas deliberativas, ou se, diferentemente, devem ser creditadas a outros tipos de ação política.

No que concerne ao debate da radiodifusão pública e da criação da EBC, foi possível identificar cinco tipos de consequências dos processos argumentativos. As consequências deliberativas do processo de debate no Parlamento e nos *media* foram (1) o aperfeiçoamento direto da política pública em função da deliberação, uma vez que algumas das decisões foram modificadas ao longo das trocas argumentativas entre parlamentares e a repercussão dada aos argumentos publicados pela imprensa e (2) o amadurecimento do debate de alguns temas, ou seja, ganhos epistêmicos. Em outras palavras, mesmo que algumas questões não tenham se agregado ao projeto de lei por serem extremamente controversas, passaram a ser parte do repertório de políticos e da sociedade através da imprensa. Outro conjunto de consequências não-deliberativas envolveu (3) as decisões resultado de acordos e barganhas, tomadas em virtude da urgência da

produção da decisão; (4) as decisões tomadas unilateralmente por um grupo majoritário, no caso o Governo Federal por meio de sua base de apoio no Congresso; e finalmente, (5) a estagnação da questão, por sua tematização incompleta (que não evidencia as controvérsias sobre o tema), que ocorreu à medida que os argumentos propostos por certos atores foram sumariamente ignorados por demais participantes do debate.

### **7.3.1 Processos deliberativos de tomada de decisão**

O resultado mais desejável de um processo deliberativo ampliado é que os vários discursos a circularem na esfera pública alcancem a esfera da decisão e que, também por meio da discussão, sejam elaboradas políticas públicas e decisões sejam tomadas. Alguns aspectos definidos a respeito da criação da EBC fizeram esse percurso.

A primeira decisão deliberativa tomada quanto a essa política foi a recomposição do Conselho Curador, com a inclusão de representantes parlamentares e a definição de sua renovação de modo independente das indicações da Presidência (como originalmente previa o projeto). Os impactos da deliberação sobre o Conselho Curador também se refletiram na conduta ponderada de seus membros quando a entidade teve a iniciativa de solicitar explicações da empresa quanto a decisões tomadas por seus dirigentes e polêmicas provocadas por denúncias.

Outra decisão produzida de modo deliberativo foi a definição dos limites para a veiculação de publicidade na EBC – que acabou por regular a atuação de emissoras que já vinham aceitando patrocínios e veiculação de publicidade institucional à revelia da lei.

Mas a decisão mais simbólica no que tange aos processos deliberativos se refere à definição da sede administrativa e de produção da empresa. Por unir sob sua gerência empresas que anteriormente se localizavam em diferentes unidades da federação, a EBC criou um impasse entre aqueles que defendiam que sua sede deveria ser no Rio de Janeiro (importante centro produtor de audiovisual) e

aqueles que entendiam ser Brasília a única cidade a contemplar o caráter nacional que as emissoras passariam a ter a partir de então.

No decorrer do processo discursivo, houve parlamentares que chegaram até a ameaçar o Governo com retaliações, caso a decisão tomada não fosse ao encontro dos interesses de seu grupo<sup>146</sup>. No Rio de Janeiro, políticos, jornalistas e entidades sindicais reivindicaram a manutenção da produção da EBC em sua cidade (Velasco 2007).

Ao final, porém, prevaleceu a decisão que mediava os vários interesses, mantendo a produção de conteúdo para as emissoras da EBC nas duas cidades e, adicionalmente, permitindo que outras localidades também fossem contempladas com centros de produção.

### **7.3.2 Ganhos epistêmicos**

Nem sempre, porém, os ganhos da deliberação são convertidos em decisões políticas. Frequentemente, tematizar certas questões e incentivar que mais cidadãos tenham acesso a informações sobre determinados problemas traz benefícios a longo prazo. É o que muitos pesquisadores definem como ganhos epistêmicos da deliberação pública.

Alguns temas relacionados à radiodifusão pública são demasiadamente controversos e, frequentemente, acionam pontos de vista carregados de ideologia, tais como a concepção do papel do Estado e seus limites; ou absolutamente valorativos, como as definições sobre a qualidade da programação; pode-se, ainda, ter de lidar com as políticas situando-as em uma escala de prioridades que dificilmente contará com a anuência geral sobre a precedência da comunicação pública na destinação de recursos públicos.

---

<sup>146</sup> Em discurso no Plenário no dia 19/02/2008, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) afirmou: “Ela [a votação sobre a sede da EBC] será um divisor de águas inclusive na relação de alguns Parlamentares do Rio de Janeiro com o Governo. Esse assunto é mais profundo do que se pode imaginar, é muito sério. Não é uma galhofa. E nós, do Rio de Janeiro, saberemos enfrentar, talvez em outras votações, as conseqüências dessa situação”.

Discordâncias profundas como essas nem deveriam ser resolvidas em debates de última hora, com prazo curto para terminar, o que tende a gerar decisões que atendem meramente aos interesses da maioria. Sendo assim, pode-se afirmar que o debate público sobre a criação da EBC contribuiu para o amadurecimento de certos problemas que, se continuarem em pauta no Estado e na sociedade, podem estar no caminho para a resolução.

O primeiro tema que conquistou espaço na agenda pública foi o papel do Estado na comunicação de massa – como produtor de conteúdo e como regulador. No decorrer do processo, a necessidade de, por um lado, pluralizar as perspectivas tornadas públicas pelos *media*, inclusive dando espaço para as interpretações produzidas pela própria esfera estatal, foi bastante levantada. Mas, por outro lado, o Governo se viu pressionado a responder sobre eventuais intenções de cercear a liberdade de imprensa. Discutir os diversos modos que o poder do Estado pode ser acionado para limitar o acesso à informação traz à tona um passado recente de censura e um presente no qual tem se tornado frequente testemunhar atores políticos recorrendo ao aparato estatal (até na esfera do Poder Judiciário) para evitar a divulgação de notícias que lhes exponha ao público.

Outro conjunto de preocupações que passou a ser debatido após a iniciativa de criar a EBC esteve associado ao conceito de radiodifusão pública. Ainda não estão plenamente estabelecidas as clivagens entre o que seria uma comunicação de caráter público e o que abrange uma comunicação estatal. Nem mesmo há um consenso entre os pesquisadores, mas, a partir dos discursos que circularam nas esferas política e mediática, uma abordagem em particular tem se adensado. Trata-se da associação da ideia de caráter público com a presença de espaços participativos de gestão nas empresas de comunicação.

A criação de conselhos curadores, a manutenção de ouvidorias e a realização de audiências públicas – um conjunto de iniciativas de cunho participativo que o Estado vem implementando desde a Constituição de 1988 em relação a diversas políticas públicas – parecem ter inspirado uma nova fase no debate sobre as emissoras públicas de rádio e televisão no Brasil. Ao colocar as

emissoras geridas pelo Governo Federal na agenda pública, o processo de criação da EBC favoreceu também a discussão sobre a gestão, o financiamento e a qualidade da programação das emissoras educativas subordinadas aos estados: as exigências da EBC para estabelecer parcerias com emissoras locais envolvem, entre outras, a manutenção de conselhos participativos.

Um terceiro conjunto de questões, que até então estavam restritas às relações *emissoras-público-anunciantes*, foi formulado como preocupação política: a qualidade da programação das emissoras públicas, mas também das emissoras comerciais de televisão. Raras foram as ocasiões em que se teve abertura para questionar as finalidades educativas, informativas e culturais da radiodifusão e examinar se as emissoras abertas de televisão cumpriam tais propósitos. Mais raro ainda era ver a primazia dos índices de audiência, apresentados como atestado de qualidade, ser confrontada com a realidade do mero objetivo de vender anúncios publicitários.

Finalmente, discutir o financiamento das emissoras públicas pode ter sido uma das maiores contribuições para a radiodifusão pública nacional. A avaliação das várias alternativas sugeridas para assegurar estabilidade financeira das empresas de radiodifusão, assim como as consequências de cada modelo de investimento, consolidou uma preocupação com a autonomia das emissoras também nesse quesito. A dimensão ainda não resolvida desse debate é quanto à responsabilidade do Estado em assegurar o provimento de recursos públicos para financiar a atividade.

O projeto de criação da EBC, com as alterações promovidas pelo relator, previu um fundo de financiamento a ser implantado com recursos oriundos de uma taxa paga pelas empresas de telecomunicações para custear a fiscalização de seus serviços (FISTEL). O dispositivo foi mantido na sanção da lei que criou a EBC, mas foi questionado judicialmente através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, acionada pelo partido

Democratas<sup>147</sup>. Enquanto isso, a transferência de recursos da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública está suspensa e os depósitos estão sendo feitos em juízo.

A discussão da questão do financiamento da EBC na esfera judicial, e a conseqüente postergação de seu desfecho, também se mostra de acordo com certas expectativas relativas aos processos democráticos deliberativos. Dado que os procedimentos e mesmo as decisões tomadas na esfera política permanecem suscetíveis à revisão, atores podem continuar engajados em deliberar sobre os temas e, até mesmo, reverterem os resultados – seja acionando o Poder Judiciário, seja pela mobilização na esfera pública.

### **7.3.3 Processos não-deliberativos de tomada de decisão: acordos e barganhas**

Alguns impasses surgidos no processo de deliberação não permanecem em aberto e forçam decisões que são tomadas por meio de outras formas de ação política. Algumas vezes, os custos de se continuar deliberando, em lugar de se decidir por voto da maioria, são muito altos. Outras vezes, os atores não querem ver seus interesses expostos nos processos de debate público. Dificilmente acordos e barganhas são feitos à luz do debate público porque frequentemente justificar os interesses que estão por trás dos posicionamentos está além do que se poderia considerar interesse público.

A discussão sobre a criação da EBC evidenciou uma situação que saiu da esfera pública e foi negociada a portas fechadas: a questão dos direitos de transmissão de eventos esportivos dos quais participassem seleções nacionais. Nessa controvérsia, nitidamente estavam em disputa interesses privados – os contratos de exclusividade negociados entre poucas empresas de radiodifusão e algumas federações esportivas (contratos negociados na casa de bilhões de reais) –

---

<sup>147</sup> De acordo com as informações do site do Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3994 aguarda, desde 03/03/2011, parecer do relator, o Ministro Luiz Fux. Além da ADI, há outras ações tramitando no judiciário a questionarem a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública movidas por SindiTeleBrasil, Telecom Telecomunicações do Brasil Ltda, Rádio Móvel Digital S/A., Transit do Brasil S/A, Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ SP) e Lig-mobile Telecomunicações Ltda (EMPRESA... 2012).

e o interesse público – de acompanhar seus atletas (muitas vezes financiados por programas públicos de incentivo ao esporte).

O debate sobre a emenda proposta pelo deputado Silvio Torres (PSDB-SP) e incorporada pelo relator ao projeto foi negociada pelo Governo em troca da aprovação da Medida Provisória no Senado Federal. De acordo com a coluna Painei FC, publicada na *Folha de S. Paulo*,

O deputado Sílvio Torres (PSDB-SP) quis saber de Franklin Martins (Comunicação Social) se era verdade que sua emenda ao projeto da TV pública, que impede jogos de seleções só em canais pagos, seria vetada por Lula. Ouviu do ministro que isso é parte do acordo para o texto ser votado a tempo no Senado (Perrone 2008).

Usualmente esse tipo de ação política não se torna pública e, no processo de criação da EBC, esse caso se tornou conhecido pela ação da própria imprensa<sup>148</sup>. Isso demonstra a importância da circulação de informações como forma de possibilitar a demanda por justificção pública de decisões tomadas a portas fechadas. Claramente, uma nota em uma coluna de esportes não foi suficiente para inibir os atores envolvidos nas negociações e barganhas do veto presidencial à referida emenda.

#### **7.3.4 Processos não-deliberativos de tomada de decisão: o poder das maiorias**

Algumas decisões são fruto de deliberação; outras de acordos e barganhas. Mas houve também um componente autoritário no processo de criação da EBC que distorce os princípios da deliberação pública, e, ademais, o próprio sistema democrático: foi o uso das prerrogativas legais do Governo para impor decisões unilaterais ao Parlamento e aos cidadãos.

Três aspectos da formatação da política proposta pela Presidência da República evidenciam a ausência de negociações entre os atores do Estado (inclusive entre membros do próprio Governo). O primeiro exemplo foi a decisão de criar a EBC por meio de uma Medida Provisória. Tal fato restringiu a discussão da proposta e limitou a incorporação de debates já em curso no âmbito das

---

<sup>148</sup> A abordagem utilizada pelo colunista, porém, não foi argumentativa e, pelos critérios aplicados nesta pesquisa, a nota não foi selecionada como parte do debate mediado.

comissões parlamentares, dedicadas a tratar do tema, e no âmbito da sociedade, articulada anteriormente com o Estado no Fórum Nacional de TVs Públicas. Adicionalmente, a matéria não era adequada às restrições legislativas que definem uma Medida Provisória e tampouco tramitou de modo a ter sua constitucionalidade assegurada<sup>149</sup>.

O segundo exemplo da falta de diálogo nas resoluções tomadas em relação à EBC é procedente de conflitos internos no próprio Governo. A autoria do projeto e o poder de negociá-lo em nome do Governo foram requisitados por diferentes atores ligados ao Executivo. A iniciativa foi apresentada publicamente pelo Ministro das Comunicações, Hélio Costa, como uma televisão estatal – embora o grupo que patrocinara a realização do Fórum Nacional de TVs Públicas fosse do Ministério da Cultura (MinC), encabeçado por Gilberto Gil e Orlando Senna. Esclarecidas as intenções da Presidência de lançar um sistema público – e não estatal – de radiodifusão, mais uma vez, o MinC foi preterido com a nomeação do jornalista Franklin Martins para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência. A criação da EBC passou a ser apresentada, discutida e defendida como um projeto da SECOM. Isso, afinal, refletiu-se na atribuição das funções na nova estrutura de comunicação e, com o passar dos meses, os poucos nomeados ligados ao grupo do MinC foram deixando a EBC, relatando insatisfações com a verticalização das decisões e a concentração de poder nas mãos da presidente, Tereza Cruvinel.

A permanência da EBC sob os auspícios do MinC era a situação preferida por aqueles atores que vinham debatendo a radiodifusão pública nacional, uma vez que isso traria a possibilidade de tirá-la da subordinação ao Ministério da Educação (resquício de uma política que restringiu a atuação das emissoras

---

<sup>149</sup> Essa inadequação, apontada por diversos parlamentares em Plenário, foi ratificada em março de 2012, quando o STF se viu obrigado a retroceder em sua decisão de julgar inconstitucionais todas as Medidas Provisórias que não houvessem passado por debate em uma comissão mista no Congresso Nacional, sob pena de causar um “efeito dominó” que invalidaria, pelo menos, 400 outras leis que tiveram “vício” na aprovação (ou seja, a ausência do devido rito constitucional) (Angelo, Seligman 2012; Alves, Rossi 2012; Baliardo 2012). A Medida Provisória 398 estaria entre as leis afetadas pela decisão.

públicas a sua função educativa) e mantê-la relativamente distante da zona de influência direta da Presidência da República (o que torna as emissoras mais vulneráveis à ingerência política dos governantes).

### **7.3.5 Tematização incompleta das controvérsias**

Outras questões poderiam ter sido efetivamente debatidas, mas que não lograram alcançar uma ampla visibilidade argumentativa nos *media* e nem mesmo na esfera política. Isso não significa que não existam atores políticos e sociais mobilizando esforços para torná-las tema de deliberação pública. Acontece que, na medida em que as razões apresentadas sobre esses temas não têm qualquer resposta, seja para validar, seja para refutar as justificativas, não são estabelecidas controvérsias e, sem a configuração de uma disputa argumentativa, os problemas não podem ser debatidos. Esse fenômeno de não-deliberação atingiu, no caso analisado, dois temas: a regulamentação da radiodifusão e a democratização da comunicação.

Quando se demanda a regulamentação da radiodifusão nacional, não se pretende afirmar a ausência de normas a versarem sobre a atividade, mas, sim, a obsolescência do marco regulatório, que se orienta em grande medida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, e pelo Decreto-Lei n. 236, de 1967 (que criou as emissoras de televisão educativa). Tais decretos e os diversos dispositivos que os sucederam, em conjunto com a Constituição de 1988, deveriam ser reavaliados e transformados em uma lei ampla, que previsse a diversidade de serviços de distribuição aberta de conteúdo.

Desde meados dos anos 1990, todos os governos elaboraram propostas para a promulgação de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica (e outras variações terminológicas), mas nenhum projeto chegou a ser enviado ao Congresso. Qualquer iniciativa nesse sentido, na realidade, acaba por enfrentar a oposição antecipada dos principais atores representantes dos interesses dos grupos privados de comunicação – dirigentes, entidades patronais, lobistas e parlamentares (Jambeiro 2002).

A expectativa era de que o debate sobre a criação da EBC poderia, oportunamente, confrontar os diferentes posicionamentos quanto à necessidade de se normatizar as atividades de radiodifusão de emissoras públicas, comerciais, estatais, universitárias, comunitárias e outras que venham a surgir futuramente. Seguindo a mesma lógica, esperava-se que discutir a criação de um sistema público de radiodifusão favoreceria também o debate sobre o tema da democratização da comunicação.

A democratização da comunicação é uma bandeira de movimentos organizados da sociedade que partem da premissa de que a Comunicação Social é uma das dimensões dos direitos humanos (UNESCO 1980) – o que implica na defesa do amplo acesso de todos à informação e aos seus meios de produção. Essa premissa se converte, no Brasil, em certas demandas, a exemplo do impedimento da formação de oligopólios, da proibição da propriedade de veículos por parte de agentes políticos e a criação de mecanismos de controle social.

Nem a regulamentação da comunicação, nem o direito à comunicação se estabeleceram como controvérsias em pauta na ocasião da criação da EBC. É claro que os atores tradicionalmente ligados a tais questões aproveitaram as oportunidades no Congresso e nos *media* para apresentarem seus argumentos. Não houve, contudo, atores que se posicionassem contrariamente às demandas pela regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à radiodifusão; tampouco surgiram opositores da possível descentralização da produção audiovisual (favorecida pela produção independente nas TVs públicas); muito menos se justificou que o mercado publicitário (que sustenta as empresas privadas) depende da concentração da audiência em poucas emissoras de rádio e televisão. Em suma, não se deliberou sobre tais aspectos associados com a criação da EBC porque não houve diálogo entre os atores a respeito dessas temáticas.

## CONCLUSÃO

A grande expectativa que acompanhou as primeiras pesquisas a aplicarem empiricamente os pressupostos da teoria deliberativa era responder se a deliberação pública, como prática democrática de tomada de decisão ou como método de resolução de conflitos, seria possível. Mais que isso, os esforços de muitos críticos do modelo discursivo foram investidos na comprovação da inviabilidade de se esperar que indivíduos movidos por interesses particulares, agindo em sistemas políticos hierárquicos, orientados pela vontade da maioria, praticassem uma deliberação pública.

A consideração de que a sociedade e a política podem ser interpretadas como um sistema deliberativo a abrigar atores e instituições que se relacionam por meio de práticas discursivas diversas resolve apenas parcialmente esse dilema. Isso porque é preciso considerar que, nas diferentes esferas e momentos de debate, não apenas variam os atores, os lugares e os discursos; variam também as consequências dos esforços empreendidos em deliberar. E não se trata apenas de julgar deliberativo ou não-deliberativo este ou aquele episódio, como provou o estudo sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação.

A análise das dinâmicas argumentativas relativas à criação da EBC permite tecer algumas considerações sobre a teoria deliberativa e seus princípios. No que tange à participação dos atores, percebe-se que a pluralidade de vozes a tomarem parte dos debates parlamentares e também dos *media* – aparentemente,

ambas as esferas foram capazes de superar as desigualdades e permitir a diversidade de perspectivas – não é suficiente para a deliberação das questões. Pode haver acesso e pode haver garantias de que todos tenham oportunidade de expor suas justificativas, mas, caso alguém introduza certo tipo de razão sobre a qual os demais participantes não argumentem, não se estabelecerá controvérsia sobre a questão e ela pairará, sem ser efetivamente debatida.

Ademais, certas desigualdades de poder não se manifestam no curso do debate, mas são cruciais nos processos paralelos de produção de políticas e tomada de decisão. Por um lado, as maiorias no Parlamento (reforçadas pelo apoio do Governo) podem tomar parte do debate, mas articular outras formas (mesmo democráticas) de assegurar as vitórias nas votações. Por outro lado, os *media* garantem uma cobertura da pauta política, expondo as divergências e dando voz a atores que até vêm a falar contra seus interesses, mas acionam seus próprios *lobbies* para que aquelas questões que mais lhes preocupam sejam decididas a seu contento<sup>150</sup>.

Há, assim, outras motivações para que políticos e instituições dos *media* promovam e tomem parte do debate público. Essa consideração conduz a mais um “teste” dos valores deliberativos, o qual diz respeito à relação entre o procedimentalismo e a legitimidade. Com algumas variações entre os momentos deliberativos, identificou-se que, no debate sobre a criação da EBC, houve a consecução de muitos dos valores caros à teoria – tais como a argumentação racional que conduz ao aperfeiçoamento das razões e o acesso à participação. A suposição de que a dimensão procedimental legitimaria as decisões tomadas se mostrou comprometida, não porque não teria havido debate sobre a EBC, mas sim porque o debate acabou por revestir de legitimidade um processo marcado por uma série de problemas. Com isso, pretende-se demonstrar que dentre as decisões tomadas de modo deliberativo, há decisões negociadas nos bastidores que, por

---

<sup>150</sup> Esse fato explicaria também a existência de atores parlamentares (e mesmo partidos) que pouco ocupam o púlpito para expor seus posicionamentos e justificativas. São exatamente aqueles grupos que atuam dentro de um fisiologismo: a atuação discursiva não funciona para a aquisição de prestígio e acúmulo de capital político.

fazerem parte do escopo do debate, deixam a impressão de que foram, efetivamente, decididas de acordo com os princípios deliberativos, embora não tenham de fato sido.

Isso demonstra que, quando se trata de políticas que põem em disputa interesses públicos e privados, toda a visibilidade é bem vinda. Isso porque as consequências negativas de se restringir o acesso às arenas decisórias são muito maiores do que os eventuais constrangimentos que a publicidade poderia causar. Decisões a atender a interesses privados que não vêm à público podem se tornar escândalos, uma vez expostas. Já, quando um processo de debate público acaba por legitimar a concessão de benefícios a minorias poderosas, expor seu caráter injusto é bem mais difícil.

Ainda é preciso considerar que os momentos deliberativos se estabelecem de formas diferentes entre o Plenário da Câmara dos Deputados e a imprensa escrita. No caso da Câmara, ficou evidente que o Plenário não é capaz de sustentar um debate de médio e longo prazo – essa é a função das comissões parlamentares. A apresentação de um projeto em regime de urgência – que interdita a tramitação nas comissões – provoca uma grave distorção no processo deliberativo, uma vez que o volume de projetos a serem votados no Plenário praticamente anula o debate de temas que não estejam na Ordem do Dia.

O sistema dos *media*, por sua vez, demonstra pluralidade, uma vez que dele participam diversas instituições e atores e há, no geral, um esforço por apresentar as controvérsias sobre os temas em pauta na esfera política<sup>151</sup>. No entanto, permanece um problema relacionado com a concentração da propriedade dos meios em certos conglomerados empresariais – e a força que esses grupos têm de fazerem suas perspectivas circular nas mais variadas plataformas de comunicação.

Para o bom funcionamento de um sistema deliberativo, não é preciso que os jornais e as revistas sustentem a imparcialidade e dissimulem seus próprios

---

<sup>151</sup> Até porque, algumas empresas, tais como as Organizações Globo, demonstram um esforço por desconstruir uma imagem negativa que acumularam ao longo do tempo por seu comportamento em alguns episódios relacionados à política nacional.

posicionamentos, pois, mesmo que não haja pluralidade interna, as controvérsias podem ser formuladas nas divergências sustentadas por diferentes veículos. Mas, para tanto, é recomendável que algumas perspectivas não fiquem confinadas em periódicos de circulação restrita – que “pregam para os convertidos” como afirmou Pippa Norris (2003).

Em algumas dimensões, a deliberação mediada pelo Jornalismo se assemelha à deliberação parlamentar. Ambas as esferas dispõem de uma alta capacidade argumentativa, uma vez que seus atores têm à disposição as ferramentas e as habilidades necessárias para elaborar suas justificativas na forma de argumentos racionais publicamente orientados e refletir sobre os discursos apresentados.

Há, além disso, outra semelhança entre a deliberação mediada e a deliberação parlamentar. Inicialmente supunha-se que a deliberação mediada desencadeava um processo amplo de debate que envolvia o público porque o expunha às controvérsias – mas, em raras ocasiões permitia que os atores realmente respondessem uns aos outros porque simplesmente não possibilitava o confronto direto face a face. O debate no Plenário das Casas Legislativas – dotado de alta visibilidade – também acaba desenvolvendo uma dimensão expositiva, uma vez que os representantes políticos se engajam em divulgar e justificar suas razões, mesmo que não haja tempo hábil ou disposição dos atores para permitir que a troca de argumentos modifique as posições inicialmente sustentadas.

Fundamentalmente, o que esta pesquisa comprovou é que há, pelo menos, cinco consequências ligadas ao estabelecimento de um processo de deliberação pública. Primeiramente, pode-se deliberar e, com isso, gerar impactos na produção de políticas públicas; quando a resolução dos conflitos estabelecidos não é possível, ainda assim, a deliberação pode gerar conhecimento e propiciar o amadurecimento do debate. Há consequências não-deliberativas quando, apesar dos debates, tomam-se decisões por meio de acordos e barganhas não discutidas pelo conjunto de atores e que não passam por processos de justificação pública; ou prevalece, apesar do dissenso ser evidente, a vontade de um grupo majoritário

(frequentemente, do Governo). Por fim, ao longo de um processo de debate, alguns temas podem ser apresentados, mas, se não forem problematizados, ou seja, gerarem uma controvérsia, não significarão ganhos epistêmicos e muito menos provocarão uma tomada de decisão<sup>152</sup>.

Um dos objetivos da tese foi também problematizar a deliberação sobre interesses públicos e privados, tendo como mote o envolvimento dos próprios grupos privados de comunicação na questão. Ou seja, pretendia-se entender como os *media* discutiriam a EBC uma vez que sua criação poderia interferir diretamente em seus interesses econômicos e políticos. Foi interessante observar que, naquele assunto que teria o maior impacto em seus interesses, as possíveis mudanças nos contratos de exclusividade nas transmissões esportivas, imprensa praticamente se calou. No entanto, a decisão que mais lhe favoreceria foi tomada nos bastidores da esfera política. Outros temas que afetavam as atividades empresariais, como a veiculação de publicidade nas emissoras públicas, foram enfrentados diretamente no plenário da Câmara via representantes políticos, em lugar de editoriais e artigos jornalísticos. Sob uma superfície de pluralidade, racionalidade e abertura, os interesses mais imediatos das empresas privadas de rádio e televisão se fizeram valer da força que têm (e sempre tiveram no Brasil) nos bastidores da política.

Ainda no tocante à Empresa Brasil de Comunicação, e, ademais, as políticas nacionais de comunicação, vale mencionar um paradoxo exposto pela pesquisa: é legítimo que o Governo faça uso de suas prerrogativas para impor ao Congresso uma pauta que tradicionalmente é alijada da deliberação pública em razão da força de representação dos interesses privados? Em outras palavras, será que certos imperativos ligados ao bem comum podem se sobrepor aos próprios princípios da deliberação?

O caso da criação da EBC é ilustrativo de como um discurso que parece publicamente justificável (porque se sustenta na ideia do interesse público) pode esconder uma falta de abertura para discutir seus próprios pressupostos. Retorna-

---

<sup>152</sup> Note-se que essas são consequências possíveis de um processo que se estabelece como deliberativo – estão excluídas aí, portanto, questões e problemas que não passaram ainda por uma tematização pública.

se assim ao questionamento procedimentalista das normas que se colocam *a priori*. Realmente, a defesa da radiodifusão pública é prejudicada pela força institucional que têm os interesses privados, ligados às grandes corporações mediáticas, muitas vezes, com participação societária de atores políticos. Não houve muitas oportunidades, como discutido no Capítulo 4, para que as políticas sobre esse e outros temas ligados à regulamentação da comunicação fossem debatidos nas esferas de decisão política.

Entretanto, não é legítimo que o Governo parta dessa situação para impor ao Congresso e à sociedade uma concepção unilateral do que vem a ser o interesse público. Se as razões relativas à democratização da comunicação foram ignoradas por seus opositores, isso não torna justo tachar como interesse do mercado (logo, inválido) qualquer razão que ponha em dúvida a necessidade e a relevância das emissoras públicas de radiodifusão.

Resta lembrar que a estabilidade dos sistemas democráticos reside na possibilidade das decisões e concepções de bem comum estarem sob constante revisão. Nenhum modelo de radiodifusão pública bem sucedido está isento das críticas e do conflito de interesses – inclusive porque é isso que permite que as emissoras estejam em constante atualização e afinadas com as evoluções sociais e tecnológicas. O processo analisado nesta pesquisa pode contribuir para que a EBC, seus profissionais e gestores tenham em mente que estão sob constante escrutínio de seus pares e de seu público e devem prestar contas de suas decisões a todos os brasileiros que, afinal, financiam suas atividades.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988. p. 5-34.
- ALBUQUERQUE, Afonso de. As Três Faces do Quarto Poder. XVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Belo Horizonte, COMPÓS, 2009.
- ALBUQUERQUE, Afonso de. On Models and Margins: Comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In: HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo (eds.). *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- ALEXANDER, J. The mass media in systemic, historical, and comparative perspective. In: ALEXANDER, J. *Action and its environment - toward a new synthesis*. New York: Columbia University Press, 1988. p. 107-152.
- ALVES, Vania; ROSSI, Marcos. Deputados elogiam anulação pelo STF da aprovação da MP do Instituto Chico Mendes. Agência Câmara de Notícias, Brasília, Câmara dos Deputados, 7 mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/410824-DEPUTADOS-ELOGIAM-ANULACAO-PELO-STF-DA-APROVACAO-DA-MP-DO-INSTITUTO-CHICO-MENDES.html>>. Acesso em: 17 out. 2012.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Editora da UNESP, 2007, p. 225-241.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá para cá: As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos R; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008. p. 110-145.
- ANGELO, Claudio; SELIGMAN, Felipe. Supremo revê decisão que poderia invalidar medidas provisórias. São Paulo, Folha de S. Paulo, 08 mar. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1059115-supremo-reve-decisao-que-poderia-invalidar-medidas-provisorias.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2012.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: As bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. 279f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, n. especial, Belo Horizonte, mai. 2005. p. 16-41.
- BÄCHTIGER, André; SHIKANO, Susumu; PEDRINI, Seraina; RYSER, Mirjam. Measuring Deliberation 2.0: Standards, Discourse Types, and Sequenzialization. ECPR panel "Experiments with Deliberative Mini-Publics", ECPR General Conference, Potsdam, sep. 2009.
- BALIARDO, Rafael. Rito Constitucional: Supremo define como MP pode ser transformada em lei. *Consultor Jurídico*, 7 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mar-07/supremo-define-medida-provisoria-transformada-lei>>. Acesso em: 17 out. 2012.
- BARABAS, Jason. Certitude: Uncertain Knowledge and Message Clarity in Mediated Deliberation. Presented at the American Political Science Association Conference on International Communication and Conflict at George Washington University and Georgetown University, Washington, DC, August 31, 2005.
- BARROS, Chalini. *Rádiodifusão e telecomunicações: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil*. Salvador, Edufba, 2010.
- BENETTI, Marcia. A ironia como estratégia discursiva da revista *Veja*. *Líbero*, ano X, n. 20, dez. 2007.
- BENHABIB, Seyla. Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, 1992. p. 73-98.
- BENNETT, Lance; LAWRENCE, Regina G.; LIVINGSTON, Steven. The semi-independent press: A theory of news and democracy. In: BENNETT, Lance; LAWRENCE, Regina G.; LIVINGSTON, Steven. *When the press fails: Political power and the news media from Iraq to Katrina*. Chicago, The University of Chicago Press, 2007. p. 46-69.
- BLUMLER, Jay G.; COLEMAN, Stephen. Political Communication in Freefall: The British Case - and Others? *International Journal of Press/Politics*, n. 15, v. 2, 2010. p. 139-154.
- BOHMAN, James. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. *The Editorial Board of the Sociological Review*, 2004. p. 131-155.
- BOHMAN, James. Political Communication and the Epistemic Value of Diversity: Deliberation and Legitimation in Media Societies. *Communication Theory* n. 17, 2007. p. 348-355.
- BOHMAN, James. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, 1998. p. 400-425.

- BOHMAN, James. The Globalization of the Public Sphere: Cosmopolitan Publicity and the Problem of Cultural Pluralism. *Philosophy and Social Criticism*, 1998b, v. 24, n. 2-3. p. 199-216.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. X, n. 3, sep. - dic. 2008. p. 1-14.
- BORGES, João Marcelo. Um levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação. Brasília, UNESCO, Comunicação e Informação SÉRIE Debates CI, n. 2, out. 2010.
- BRAGA, José Luiz. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. *E-compós*, Brasília, v.14, n.1, jan. - abr. 2011.
- 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.
- BRASIL. Lei n. 6.650 de 23 de maio de 1979. Brasília, *Diário Oficial da União*, Seção 1 - 24/05/1979, vol. 3. p. 52.
- BRITTOS, V.; NAZÁRIO, P. M. Lei do Audiovisual: a reação empresarial e os recuos do governo Lula. *Verso & reverso*, São Leopoldo, v. 1, n. 41, 2005.
- BRITTOS, Valério Cruz; ROCHA, Bruno Lima; NAZÁRIO, Paola Madeira. Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). *RECIIS - R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, nov. 2010. p. 45-54.
- BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César; LEAL, Sayonara; HAGE, Lara. O Governo Lula e o debate em torno das políticas para o audiovisual no Brasil no biênio 2007-2008. XVIII Encontro da Compós, Belo Horizonte, Compós, jun. 2009.
- BUCCI, Eugênio. *Em Brasília 19 horas: a luta do chapa-branca contra o direito à informação*. Rio de Janeiro, Record, 2008.
- BUCCI, Eugênio. *Sobre ética e imprensa*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- CAL, Danila; MAIA, R.C.M. Between diplomatic and agonistic deliberation: making sense of child domestic labor. In: Rousiley C. M Maia. (Org.). *Media, Deliberation and Political Talk*. New York, Hampton Press, 2012. p. 254-286.
- CÂMARA dos Deputados. Portal da Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 26/09/2011.
- CÂMARA dos Deputados. *Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2011.

- CARMONA, Beth et al. (orgs.). O desafio da TV pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade. Rio de Janeiro, TVE Rede Brasil, 2003. 128 p.
- CHAMBERS, Simone. Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, v. 12, n. 4, 2004. p. 389-410.
- CHAMBERS, Simone. Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory. *Acta Politica*, n. 40, 2005. p. 255-266.
- CHAMBERS, Simone. Quantity vs. Quality: Dilemmas of Mass Democracy. CSDI Working Paper, Citizen Engagement, n. 3. 2007.
- CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory*, 2009, v. 37 n. p. 323-350.
- CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Editora da UNESP, 2007, p. 35-58.
- CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Editora da UNESP, 2007, p. 143-182.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Ma./London, MIT Press, 1992.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Programa de Governo. 2006.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Programa de Governo. São Paulo, 2002.
- CORREIA, João Carlos. O admirável Mundo das Notícias: Teorias e Métodos. Covilhã, Labcom, 2011.
- COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. *Comunicação & Política*, v. 4, n. 2, mai - ago 1997. p. 29-53.
- CRISTÓVÃO, Assunção. O leitor e o jornalista como interlocutores dos projetos editoriais da Folha de S. Paulo. *Cadernos de Semiótica Aplicada*, v.10, n.1, jul. 2012.
- DALMONTE, Edson Fernando. É preciso ordenar a comunicação? Questionamentos acerca da necessidade de instâncias mediadoras entre mídia e público. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 8, n. 1, jan - jun. 2011. p. 21-39.
- DANTAS, Marcos. Para regulamentar as Comunicações em regime público: Discutindo o novo cenário normativo em regime de convergência. *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, , nov. 2010. p. 5-19.

- DRYZEK, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York, Oxford University Press, 2000.
- DRYZEK, John S. Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 11, November 2009. p. 1379-1402.
- DRYZEK, J. Theory, evidence and the tasks of deliberation. In: ROSENBEG, S. W. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007. p. 237-250.
- DRYZEK, John S. Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy. *Political Theory*, v. 29 n. 5, October 2001. p. 651-669.
- DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. *American Journal of Political Science*. v. 50, n. 3, July 2006. p. 634-649.
- ELKIN, Stephen L. Thinking constitutionally: the problem of Deliberative Democracy. *Social Philosophy and Policy*, n. 21, v. 1, 2004. p. 39-75.
- ELSTER, J. Introduction. In: ELSTER, J. (ed.). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- EMPRESA Brasil de Comunicação. Perguntas frequentes. Brasília, Empresa Brasil de Comunicação, 2012. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/>>. Acesso em 17 out. 2012.
- ERBOLATO, Mário. *Técnicas De Codificação Em Jornalismo*. Vozes, 1979.
- FALLOWS, James. *Detonando a Notícia. Como a mídia corrói a democracia americana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e Apreciação de Tratados Internacionais entre 1999 e 2006. In: In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 75-90.
- FERREE, Myra M.; GAMSON, William A.; GERHARDS, Jürgen; RUCHT, Dieter. *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*. New York, Cambridge University Press, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, F. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa*, no. 5, CEBRAP, Entrelinhas, 1996. p. 1-97.
- FOLHA.COM. Grupo Folha. São Paulo, Folha de S. Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/institucional/>>. Acesso em 11/10/2012.
- FOLHA de S. Paulo. Jornalista vai presidir nova TV pública. São Paulo, Folha de S. Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2709200717.htm>>. Acesso em: 20/10/2010.

- FRADKIN, Alexandre. Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil. In: CARMONA, Beth (org.). O desafio da TV pública. Rio de Janeiro, TVE Rede Brasil, 2003. p. 56-62.
- FRANÇA, Renné Oliveira. 40 Anos em Revista: Representações e memória social nas capas de Veja. 2011. 252f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- FRANCA, V. R. V. Sujeito da comunicação, sujeitos em comunicação. In: GUIMARÃES, C.; FRANCA, V. (Org.). Na mídia, na rua: narrativas do cotidiano. Belo Horizonte, Autêntica, 2006. p. 61-88.
- FRANÇA, Vera Veiga. L. QUÉRÉ: dos modelos da comunicação. Revista Fronteiras - estudos midiáticos, vol. V, n. 2, dezembro de 2003. p. 37-51.
- FRANÇA, Vera Veiga. Paradigmas da Comunicação: conhecer o quê? In: Ciberlegenda N. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uff.br/mestcii/vera1.htm>>. Acesso em 27/04/2009.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). Habermas and the Public Sphere. Cambridge, MIT Press, 1992. p. 109-42.
- FREITAS, Luiz Carlos Santana de. A midiaticização do parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. 2004. 75p. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- FUNG, Archon. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. Journal of Political Philosophy, v. 11, n. 3, sep. 2003. p. 338-67.
- GAMSON, William; MODIGLIANI, André. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. American Journal of Sociology, v. 95, no. 1, julho de 1989, p.1-37.
- GASTIL, John. Mediated Deliberation and Public Opinion. In: GASTIL, John. Political Communication and Deliberation. Sage Publications, 2008.
- GEHRING, Thomas. Institutional Stimulation of Deliberative Decision-Making: Technical Regulation in the European Union. Arena - Centre for European Studies, University of Oslo, 2007. (Working paper).
- GOMES, Ana Luisa Zaniboni; GUEDES, Éllida Neiva. Carta Capital: (Des)cobrando o poder, seja ele qual for e esteja onde estiver. Revista Cambiassu, v. XVI, n. 2, jan. - dez. 2006. p. 137-143.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e democracia: Problemas e Perspectivas. São Paulo, Paulus, 2008.
- GOMES, W. Jornalismo, fatos e interesses. Florianópolis, Insular, 2009.

- GOMES, Wilson da Silva. Propaganda Política, Ética e Democracia. MATOS, H. (org.). *Mídia, Eleições e Democracia*. Scritta, São Paulo, 1994, p. 53-90.
- GOMES, Wilson. Da Discussão à Visibilidade. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: Problemas e Perspectivas*. São Paulo, Paulus, 2008. p. 117-162.
- GOMES, Wilson. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: Problemas e Perspectivas*. São Paulo, Paulus, 2008b. p. 69-115.
- GOMES, Wilson. Mapeando a audioesfera política brasileira: os soundbites políticos no *Jornal Nacional*. XVII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. São Paulo, COMPÓS, 2008c.
- GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo, Paulus, 2004.
- GOODIN, Robert E. Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40, 2005. P. 182-196.
- GOVERNO quer implantar canal de TV do Poder Executivo até o fim do ano. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 mar. 2007. *O País*, p. 8.
- GRUPO de Mídia de São Paulo. *Mídia Dados*. São Paulo, Grupo de Mídia de São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=4>>. Acesso em 11/10/2012.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- HAAS, T.; STEINER, L. Public journalism as a journalism of publics: Implications of the Habermas-Fraser debate for public journalism. *Journalism*, v. 2, n. 2, 2001. p. 123-147.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the rationalization of society*. Boston, Beacon Press, 1983.
- HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Líbero*, ano XI, nº 21, Junho de 2008. (Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques).
- HABERMAS, Jürgen. Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics. *Acta Politica*, n. 40, 2005. p. 384-392.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a faticidade e a validade, Vol II*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, 1995.

- HALL, Peter. A.; TAYLOR, Rosemary. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. Tradução de Gabriel Cohn.
- HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, 54, 2006. p. 486-508.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. Carta de Brasília: Manifesto pela TV Pública independente e democrática. Brasília, Ministério da Cultura, 2007b. 5 p.
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21. (Caderno de debates).
- I FÓRUM Nacional de TVs Públicas. Relatórios dos grupos temáticos de trabalho. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p. 25-32. (Caderno de debates - vol. 2).
- INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo de; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007. p. 199-235.
- JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Edufba, Salvador, 2002.
- JAMBEIRO, Othon. *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador, EDUFBA, 2000.
- LAGE, Nilson, *Linguagem Jornalística*. São Paulo, Ática, 1985.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia e Política: Algumas Questões de Método. In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica). Belo Horizonte, UFMG, dezembro de 2007.
- LEMOS, A.; MARQUES, F. P. J. A. O Plano Nacional de Banda Larga Brasileiro: Um estudo de seus limites e efeitos sociais e políticos. *E-Compós (Brasília)*, v. 15, 2012. p. 1-26.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.
- LOBATO, Elvira. Até oposição pressiona em favor da EBC. *Folha de S. Paulo*, 1 dez. 2007.
- LOBATO, Elvira. Governo defende TV estatal para "mostrar suas idéias". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200702.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2012.
- LOCATELLI, Carlos. O papel do Estado na conformação do setor de mídia no Brasil. XVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Belo Horizonte, COMPÓS, jun. 2009.

- MAIA, R.C.M. Mídia e vida pública: modos de abordagem. In: MAIA; Rousiley; CASTRO, Maria Céres P. S. (Org.). Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas. Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 11-62.
- MAIA, Rousiley C. M. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. Lua Nova, 2009.
- MAIA, Rousiley. Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009b, pp. 303-340.
- MAIA, Rousiley. Deliberation, the media and political talk. New York, Hampton Press, 2012.
- MAIA, Rousiley. Mídia e deliberação. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.
- MAIA, Rousiley. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, vol. 63, 2007. p. 91-116.
- MANSBRIDGE, J. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (Ed.), Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement. Oxford, Oxford University Press, 1999. p. 211-239.
- MARQUES, Ângela C.S.; MAIA, R.C.M. Everyday Conversation in the Deliberative Process: An Analysis of Communicative Exchanges in Discussion Groups and Their Contributions to Civic and Political Socialization. Journal of Communication, v. 60, 2010. p. 611-635.
- MARQUES, F. P. J. A. Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. 498f. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 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 (Portugal), v. 7, 2010. p. 1-28.
- MARQUES, F. P. J. A.; VIMIEIRO, A. C. S. C.; VIEIRA, A. C. R.; MELO, S. B. C. O Fórum na Tela: Eleições, Debates Televisivos e Deliberação Mediada. Contemporanea, v. 7, n. 1, Jun. 2009.
- MARTINS, Franklin. Jornalismo Político. São Paulo, Contexto, 2008.
- MATTOS, Sergio. A Trajetória de Sucesso de Roberto Marinho. Pioneirismo Empresarial no Brasil e a Construção do Século XXI, 2007 (palestra).
- MAXIMO, Helena Cristina. A presença da mídia na ação política: Evidências de uma influência discursiva. 2008. 122f. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

- MENDONÇA, R. F. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 69, 2010. p. 59-78.
- MENDONÇA, R.F.; MAIA, R.C.M. Poderia a deliberação enriquecer o reconhecimento?. *Revista FAMECOS*, v. 39, 2009. p. 70-77.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento e deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais. 2009, 369f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- MESSEMBERG, Débora. O "Alto" e o "Baixo Clero" do Parlamento brasileiro. 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009, Caxambu - MG. São Paulo - SP, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002. p. 155-184.
- MILANEZ, Liana (org.). Rádio MEC: Herança de um sonho. Rio de Janeiro, Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto - ACERP, 2007. 236 p.
- MILANEZ, Liana. TVE Brasil: Cenas de uma história. Rio de Janeiro, Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto - ACERP, 2007b. 224 p.
- MIOLA, Edna. Iniciativas institucionais de deliberação online: Um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011c. p. 147-174.
- MIOLA, Edna. Radiodifusão pública e participação deliberativa: Um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. 2009. 195 f. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- MIOLA, Edna. Representações do jornalismo sobre a radiodifusão pública: o debate em torno da criação da Empresa Brasil de Comunicação na imprensa. In: *Revista Compolítica*, n. 2, vol. 2, ed. setembro-outubro, ano 2011. Rio de Janeiro, Compolítica, 2011b.
- MIOLA, Edna. Discursos Parlamentares sobre a Radiodifusão Pública: A criação da Empresa Brasil de Comunicação. 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu - MG. São Paulo - SP, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2011.
- MIOLA, Edna; MARQUES, F. P. J. A. Onde está a melhor TV do mundo? Radiodifusão pública a serviço da cidadania. In: Beatriz Dornelles; Carlos Gerbase. (Org.). *Papel e película queimam depressa: como o cinema e o*

- jornalismo impresso tentam escapar da fogueira midiática do novo século. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. p. 202-219.
- MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.
- MOTA, Regina. Televisão pública: A democracia no ar. 1992. 200f. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1992.
- NEBLO, M. Thinking through Democracy: Between Theory and Practice of Deliberative Politics. *Acta Politica*, n. 40, 2005. p. 169-81.
- NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Editora da UNESP, 2007, p. 293-301.
- NORRIS, Pippa. Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. *Party Politics*, v. 9, n. 1, 2003. p. 21-45.
- ORGANIZAÇÕES Globo. Memória Globo. 2012. Disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,5270-p-21751,00.html>>. Acesso em 12/10/2012.
- ORGANIZAÇÕES Globo. Princípios Editoriais das Organizações Globo. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/principios-editoriais-das-organizacoes-globo.pdf>>. Acesso em 12/10/2012.
- PAGE, B. I.; TANNENBAUM, Jason. Populistic deliberation and talk radio. *Journal of Communication*, 1996, v. 46, n. 2. p. 33-54.
- PAGE, B. Who deliberates? Mass media in modern democracy. London, University of Chicago Press, 1996.
- PARKINSON, J.; BAVISTER-GOULD, A. Judging macro-deliberative quality. Paper presented to the Democracy and the Deliberative Society Conference The King's Manor, University of York, 2009.
- PERRONE, Ricardo. Paineis FC: Último rugido. São Paulo, Folha de S. Paulo, 14 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk1403200801.htm>>. Acesso em: 22 out. 2010.
- PETERS, Bernhard. On Public Deliberation and Public Culture (1997). In: WESSLER, Hartmut; LEIBFRIED, Stephan; HURRELMANN, Achim; MARTENS, Kerstin; MAYER, Peter (Eds.) Public deliberation and public culture: The writings of Bernhard Peters – 1993-2005. Palgrave Macmillan, 2008.

- PETERS, Bernhard; SCHULTZ, Tanjev; WIMMEL, Andreas. Contemporary Journalism and its Contribution to a Discursive Public Sphere (2004). In: WESSLER, Hartmut; LEIBFRIED, Stephan; HURRELMANN, Achim; MARTENS, Kerstin; MAYER, Peter (Eds.) Public deliberation and public culture: The writings of Bernhard Peters – 1993-2005. Palgrave Macmillan, 2008.
- PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes. O empresariado e a radiodifusão: A legislação como instrumento para a definição pactuada e para a confirmação da estrutura de poder local. *Comunicação & Política*, v. 25, n. 3, 2006. p. 49-74.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011. p. 259-305.
- PRESIDÊNCIA da República. Produção de conteúdo nacional para mídias digitais. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. 216p.
- QUÉRÉ, L. D'un modèle épistemologique de la communication à un modèle praxéologique. *Réseaux*, n. 46/47. Paris: Tekhné, mar-abril 1991. Trad. Vera Lúcia Westin e Lúcia Lamounier (mimeo).
- RAWLS, John. O liberalismo político. São Paulo, Ática, 2000.
- RISSE, Thomas; KLEINE, Mareike. Deliberation in Negotiations. UCD Dublin European Institute (Working Paper), May 2009.
- ROCHA, Marta Mendes da. Representação, Informação e Deliberação no Processo Legislativo Estadual. 2010. 278f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- ROSSETTO, Graça Penha Nascimento. O recorte dos acontecimentos pelo tempo: uma periodização da cabodifusão no Brasil. 2008. 195f. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia. 2008.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. p. 693 – 735.
- SANTOS, Suzy dos. O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil. XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro, INTERCOM, 5-9 set. 2005.
- SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs.). Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo, Paulus, 2007. p. 49-82.

- SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: Televisão e pós-pensamento*. Bauru, EDUSC, 2001.
- SCHUDSON, Michael. *The power of news*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1995.
- SCHUDSON, Michael. *Where News Came From: The History of Journalism*. SCHUDSON, Michael. *The Sociology of News*, Norton, 2003. p. 64-89.
- SENADO Federal. *Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília, Senado Federal, 2007.
- SHAPIRO, I. *The State of Democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press, 2003.
- SILVA, Gislene da. *Valores-notícia: atributos do acontecimento*. Anais do XXVIII Congresso Intercom, Rio de Janeiro, 2005.
- SIMON, A.; XENOS, M. *Media framing and effective public deliberation*. *Political Communication*, 17, 2000. p. 363-376.
- SOUSA, Jorge Pedro. *Uma Teoria Multifactorial da Notícia*. FIDALGO, António; SERRA, Paulo (org.). *Actas dos III SOPCOM, IV LUSOCOM e II IBÉRICO: Campos da Comunicação Vol. IV, Covilhã*, 2005. p. 73-79.
- SUSTEIN, Cass. *Agreement without Theory*. In: MACEDO, Stephen. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York, Oxford University Press, 1999. p. 123-149.
- STEINER, J.; BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M.; STEENBERGEN, M. *Deliberative Politics in Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- THOMPSON, Dennis F. *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2008. p. 11:497-520.
- TRANSPARÊNCIA Brasil. *Como são nossos parlamentares*. São Paulo, Transparência Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/excelencias.pdf>>. Acesso em: 12/10/2012.
- 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.
- UNESCO. *Un solo mundo, voces multiples: comunicación e información en nuestro tiempo*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- VALENTE, J. *TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. 2009. 210f. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

- VELASCO, Suzana. Ato pede Rio como sede da TV Pública. O Globo. Rio de Janeiro, 25 jul. 2007.
- VIMIEIRO, Ana Carolina; MAIA, Rousiley Celi Moreira. Enquadramentos da mídia e o processo de aprendizado social: transformações na cultura pública sobre o tema da deficiência de 1960 a 2008. *E-compós*, Brasília, v. 14, n. 1, jan./abr. 2011.
- WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBEG, S. W. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007. p. 272-288.
- WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer. Entre jornalismo e poderes. In: SILVA, Gislene; KÜNSCH, Dimas A.; BERGER, Christa; ALBUQUERQUE, Afonso. *Jornalismo contemporâneo: figurações, impasses e perspectivas*. Salvador, EDUFBA; Brasília, Compós, 2011.
- WESSLER, Hartmut. Investigating Deliberativeness Comparatively. *Political Communication*, 25, 2008. p. 1-22.

## Apêndice 1: Cronologia da Empresa Brasil de Comunicação

### Antecedentes<sup>153</sup>

1923	Criação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro por Edgar Roquette Pinto
27/05/1931	Decreto 20.047
01/03/1932	Decreto 21.111
1936	Doação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro ao Ministério da Educação. A rádio passou a se denominar Rádio MEC
27/08/1962	Lei 4.117: Código Brasileiro de Telecomunicações
31/10/1963	Decreto 52.795: Regulamento dos Serviços de Radiodifusão
1965	Criação da EMBRATEL
1967	Criação do Ministério das Comunicações
1967	Criação da primeira TV educativa, a TV Universitária de Pernambuco
03/01/1967	Lei 5.198: cria a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa - FCBTVE, que, em 1982 se tornaria a FUNTEVÊ
28/02/1967	Decreto-Lei 236: Complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações
15/06/1969	TV Cultura (até então parte dos Diários Associados) passa a ser controlada pela Fundação Padre Anchieta, Centro de Rádio e TV Educativa do Estado de São Paulo
23/02/1972	Decreto 70.185: Programa Nacional de Teleducação - PRONTEL
15/12/1975	Criação da Radiobrás
11/1979	Extinção do PRONTEL, que foi substituído pela Secretaria de Aplicações Tecnológicas - SEAT (que criaria informalmente o SINTED)
1982	Portaria MEC/MINICOM nº 162: Criação do Sistema Nacional de Televisão Educativa - SINTED (vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e ao Ministério das Comunicações)
1983	Portaria MEC nº 344: O SINTED passa a incorporar as emissoras de rádio e se torna Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa - SINRED
12/04/1990	Lei 8.029: Criação da Fundação Roquette Pinto - FRP a partir da FUNTEVÊ
1991	Portaria MEC/MINICOM 236
30/12/1991	Lei 8.389 Regulamentação do Conselho de Comunicação Social
06/01/1995	Lei 8.977: "Lei do Cabo", resultado de um processo de debate que contou com a participação de empresários e organizações sociais para regulamentar a exploração de TV a cabo
1995	Desativação do SINRED
1995	FRP é transferida do âmbito do MEC para a Secretaria de Estado de Comunicação do Governo - SECOM
1996	Encerramento das atividades do Conselho de Comunicação Social
1997	Criação da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais - ABEPEC, proposta pela FPA para substituir o SINRED
23/12/1997	Decreto 2.442: Transforma a FRP na Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP
1998	Criação da Rede Pública de Televisão - RPTV, por iniciativa da ABEPEC
1998	Decreto nº 2.593: Institui o Regulamento dos Serviços de Retransmissão e

<sup>153</sup> Fontes consultadas: Carmona et al. (2003); Fradkin (2003); Jambeiro (2002); Rossetto (008); Valente (2009); Câmara... (2011b).

	Repetição de Televisão
01/1998	Transformação da FRP em OSCIP, passando a ser denominada Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP
2001	Criação da Agência Nacional do Cinema - ANCINE
13/03/2001	Desfaz-se a Rede Pública de Televisão - RPTV a partir do rompimento da TVE Brasil (RJ) com a TV Cultura (SP). A RPTV deve deixar de existir a partir do dia 10 de abril.
25/06/2002	Posse da primeira gestão do Conselho Nacional de Comunicação
26/11/2003	Decreto 4.901: Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD

## 2006

01/01	Início da Fase de Elaboração
29/06	Decreto 5.820: cria o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T)
Setembro	Início da primeira etapa do Fórum Nacional de TVs Públicas
14/09	Lançamento Fórum Nacional de TVs Públicas

## 2007

janeiro	Anúncio, por Hélio Costa (Ministério das Comunicações), da intenção do Governo em criar uma TV Pública
12/03	Costa apresenta ao Presidente da República uma proposta preliminar de sistema de radiodifusão pública
21/03	Hélio Costa se retira da elaboração do projeto e é substituído por Gilberto Gil (Ministério da Cultura) na condução do processo
04/04	Franklin Martins (Secretaria de Comunicação Social da Presidência) assume o projeto
29/04	É criado o grupo de trabalho interministerial para elaboração do sistema de TV pública. Fizeram parte: representantes da Secretaria de Comunicação Social, Casa Civil, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações, RADIOBRÁS, ACERP, Eduardo Castro, Florestan Fernandes Júnior, Laurindo Leal Filho (Universidade de São Paulo)
02/05	É lançada a Frente Parlamentar Mista da Radiodifusão, com a participação de 203 deputados e 23 senadores e tendo como coordenador o deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC). Os temas a serem debatidos incluíam a digitalização das transmissões de radiodifusão e a organização da conferência nacional de comunicação
08 a 11/05	Acontece a segunda etapa do Fórum Nacional de TVs Públicas, em Brasília. É lançada a Carta de Brasília
25/05	Presidente Lula se reúne com Dilma Rousseff (Casa Civil), Juca Ferreira (Ministério da Cultura), Franklin Martins (Secretaria de Comunicação Social), Fernando Haddad (Ministério da Educação) e um representante do Ministério das Comunicações para definições do projeto da EBC. O nome <i>TV Brasil</i> é lançado
27/06	Realização de Audiência Pública na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
24/08	Divulgado o manifesto "Pela gestão democrática na TV Pública", assinado por entidades da sociedade civil participantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas
agosto	O Governo aprofunda o diálogo com as emissoras educativas estaduais com o objetivo de negociar a formação de uma rede entre estas e a nova estrutura da EBC

agosto	O Governo anuncia a localização da sede da nova TV no Rio de Janeiro, a partir de um acordo feito com o governador Sérgio Cabral (PMDB)
10/10	Início da Fase de Implementação
10/10	Lula assina a Medida Provisória 398
12/10 a 17/10	Prazo para parlamentares proporem emendas ao texto da MP
26/10	Despacho da MP para a apreciação em Plenário em regime de urgência
30/10	A MP vai para o Plenário e entra na fila para a discussão
30/10	Tereza Cruvinel se reúne com a Frente Parlamentar de Radiodifusão realizada na Câmara dos Deputados
21/11	Designado Relator o deputado Walter Pinheiro (PT-BA), para proferir parecer em Plenário sobre as emendas apresentadas.
28/11	Audiência na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática com a presença de: Franklin Martins; Tereza Cruvinel; Juca Ferreira; Marcelo Bechara de Souza Hobaika; Ara Apkár Minassian; Mário Diamante; Paulo Ricardo Tonet Camargo; Sueli Aparecida Navarro Garcia; Virgínia Malheiros Galvez; Alexandre Annenberg; Murilo César Ramos; Pola Ribeiro; Orlando Guilhon; Sérgio Murillo de Andrade; Jonas Valente
30/11	Partido Democratas entram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal contra a MP 398 por considerarem que ela não atende os quesitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos.
02/12	Início das transmissões de televisão digital
02/12	Inauguração da TV Brasil nos canais que antes veiculavam a TVE Brasil
03/12	Vai ao ar a única nova programação da TV Brasil, o telejornal Repórter Brasil
dezembro	Denúncia do Professor Felipe Penna, da UFF, ao Conselho Curador de que teria sido censurado em um dos programas da TV Brasil
14/12	Início do funcionamento do Conselho Curador da EBC

## 2008

14/02	Primeiro dia de debate na Câmara: Em sessão extraordinária, é lido o parecer do relator Walter Pinheiro pelo deputado Miguel Corrêa Jr. (PT-MG)
18/02	Segundo dia de debate na Câmara:
18/01	Um dos membros do Conselho Curador faz uma reclamação sobre a falta de diversidade de opiniões em um dos programas da TV Brasil
18/02	Transformação da Medida Provisória em Projeto de Lei de Conversão pelo relator Walter Pinheiro
18/02	A MP entra na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados
19/02	Terceiro dia de debate na Câmara: O texto final da MP é aprovado na Câmara com 336 votos favoráveis, 103 contrários e 3 abstenções
21/02	Quarto dia de debate na Câmara: Continuação da votação dos destaques e emendas
26/02	Quinto dia de debate na Câmara: É concluída a votação da MP na Câmara, com a apreciação dos destaques apresentados
26/02	A MP aprovada é encaminhada ao Senado
12/03	Votação do projeto no Senado (última sessão até o dia 21/03, quando a medida expiraria)
12/03	O campo progressista da sociedade civil realizou um ato em apoio e correu os corredores do Senado junto com a direção da EBC para tentar reverter a resistência dos opositoristas.
21/03	Data de expiração da validade da MP (após a primeira prorrogação)
04/04	Conselho Curador recebe denúncia do editor-chefe do Repórter Brasil, Luiz

	Lobo, que alegou haver interferência do Palácio do Planalto no conteúdo do telejornal, e fez referência explícita à gerente de telejornalismo, Jaqueline Paiva, sugerindo que a influência viria por meio dela.
07/04	O Presidente da República sanciona a criação da EBC através a Lei 11652, com vetos parciais à MP aprovada pelo Congresso
08/04	Início da Fase de Avaliação
15/05	Congresso mantém os vetos presidenciais à MP
junho	Denúncia ao Conselho Curador por parte da OAB-RJ. A entidade critica suspensão do programa “Direito em Debate”
12/06	A Radiobrás é definitivamente incorporada à estrutura da EBC
junho	Acontece a saída do diretor-geral, Orlando Senna, e do diretor de relacionamento e rede, Mário Borgneth, aumentando a força de representantes da SECOM na empresa.

## Apêndice 2: Fichas de coleta

Câmara dos Deputados		
Variável	Descrição	Respostas possíveis
ID Discurso	Número atribuído de acordo com a seleção dos discursos pertinentes	Aberta
Ordem do discurso	Número ordinal que leva em conta a ordenação das falas	Aberta
Autor	Nome do parlamentar	Aberta
Partido	Partido do parlamentar	Aberta
UF	Estado do Parlamentar	Aberta
Posicionamento	Posicionamento frente ao Governo	Situação; Oposição à direita; Oposição à esquerda
Cargo	Cargo ocupado pelo parlamentar na Casa	Nenhum cargo; Presidente da Mesa; Relator do projeto; Líder; Vice-líder
Casa	Casa legislativa	Câmara dos Deputados; Senado Federal
Tipo de intervenção	Caracterização do discurso	Normal; Pela Ordem/Questão de Ordem; Voto; Voto do Relator; Reclamação
Data	Data	Aberta
Hora	Hora	Aberta
Fase	Fase do processo deliberativo	Fase de Elaboração; Fase de Implementação; Fase de Avaliação
Referência nos Diários	Referência na publicação da Casa	Aberta
Sessão	Número da sessão	Aberta
Fase da Sessão	Fase da sessão legislativa	Ordem do Dia; Grande Expediente; Pequeno Expediente; Comunicações Parlamentares; Breves Comunicações; Homenagem; Comunicação Geral
Endereço do site	Site de publicação do discurso	Aberta
Extensão	Número de palavras	Aberta
Posicionamento	Posicionamento quanto ao projeto da EBC	Favorável à EBC; Contrário à EBC; Neutro ou apóia com reservas
Contra-argumentos	Há contra-argumentos explícitos no discurso?	Ignorados; Refutados; Neutro; Validados
ID Argumento	Número atribuído de acordo com a seleção dos discursos, mais um algarismo para identificar o argumento	Aberta
Argumento	Enumeração de cada argumento de acordo com a Tabela 7	Aberta
Nível de Justificação do Argumento	Nível de justificação de acordo com o DQI de cada argumento	Justificação Inferior; Justificação Qualificada
Nível da Argumentação	Maior nível da argumentação	Detalhes do Projeto; EBC e TV Brasil; Radiodifusão pública e Mercado da Comunicação; Processo de Produção da Decisão política
Temática do argumento	Enumeração de cada temática de acordo com a Tabela 7	Processo de Produção da Decisão; Regime de Tramitação da Proposta; Regulamentação da Radiodifusão; Uso político das emissoras; Autonomia e controle social das emissoras; Exemplos internacionais; Democratização da Comunicação; Funções políticas, educativas, culturais e econômicas; Índices de Audiência; Financiamento; Veiculação de publicidade; Cessão de direitos de transmissão; Aspectos técnicos de instalação e transmissão; Sede da empresa
Eixo Interpretativo do argumento	Enumeração de cada eixo interpretativo de acordo com a Tabela 7	Processo de produção da decisão; Regulamentação; Valores; Financiamento; Caráter público; Gestão

<b>Imprensa</b>		
<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Respostas possíveis</b>
Id Atlas.ti	Número atribuído de acordo com a catalogação do Atlas.ti	Aberta
ID Notícia	Número atribuído de acordo com a seleção das notícias pertinentes	Aberta
Veículo	Veículo de publicação da notícia	Folha de S. Paulo; O Globo; Veja; Carta Capital
Data	Data	Aberta
Fase do processo deliberativo	Fase do processo deliberativo	Fase de Elaboração; Fase de Implementação; Fase de Avaliação
Página	Página da notícia na publicação	Aberta
Endereço do site	Site de publicação da notícia	Aberta
Coluna	Título da Coluna de publicação	Aberta
Título	Título da notícia	Aberta
Subtítulo	Subtítulo da notícia	Aberta
Entretítulo	Entretítulo (caso seja uma nota)	Aberta
Extensão	Número de palavras	Aberta
Tipo	Tipo de notícia	Reportagem; Artigo; Coluna; Editorial; Aspas; Cartas; Nota; Notícia; Entrevista
Gênero	Gênero jornalístico	Informativo; Opinativo
Editoria	Título da Editoria	Aberta
Autor (categoria)	Categoria do autor do texto	Não assinado; Jornalista; Colunista; Colaborador; Leitor
Autor	Nome do autor	Aberta
Autor 2	Nome do co-autor	Aberta
ID Argumento	Número atribuído de acordo com a seleção das notícias pertinentes adicionado de um algarismo para identificar o argumento	Aberta
Argumento	Enumeração de cada argumento de acordo com a Tabela 7	Aberta
Nível da argumentação	Maior nível da argumentação	Detalhes do Projeto; EBC e TV Brasil; Radiodifusão pública e Mercado da Comunicação; Processo de Produção da Decisão política
Ator citado 1	Nome do ator citado	Aberta
Tipo citação 1	Tipo de citação	Direta; Indireta; Menção ou objeto
Ator citado 2	Nome do ator citado	Aberta
Tipo citação 2	Tipo de citação	Direta; Indireta; Menção ou objeto
Posicionamento	Posicionamento quanto ao projeto da EBC	Favorável à EBC; Contrário à EBC; Neutro ou apóia com reservas
Nível de Justificação do Argumento	Nível de justificação de acordo com o DQI de cada argumento	Justificação Inferior; Justificação Qualificada
Temáticas	Enumeração de cada temática de acordo com a Tabela 7	Processo de Produção da Decisão; Regime de Tramitação da Proposta; Regulamentação da Radiodifusão; Uso político das emissoras; Autonomia e controle social das emissoras; Exemplos internacionais; Democratização da Comunicação; Funções políticas, educativas, culturais e econômicas; Índices de Audiência; Financiamento; Veiculação de publicidade; Cessão de direitos de transmissão; Aspectos técnicos de instalação e transmissão; Sede da empresa
Eixos Interpretativos	Enumeração de cada eixo interpretativo de acordo com a Tabela 7	Processo de produção da decisão; Regulamentação; Valores; Financiamento; Caráter público; Gestão

<b>Atores</b>		
<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Respostas possíveis</b>
Ator	Nome do ator	Aberta
Outras Denominações	Outras denominações para o mesmo ator	Aberta
Standing: Citação Direta	Número de vezes em que houve uma citação direta	Aberta
Standing: Citação Indireta	Número de vezes em que houve uma citação indireta	Aberta
Outras menções	Número de vezes em que houve uma menção	Aberta
Lugar da deliberação	Esfera analisada	<i>Mass media</i> ; Congresso Nacional
Fase do processo deliberativo	Fase do processo deliberativo	Fase de Elaboração; Fase de Implementação; Fase de Avaliação
Congresso: Casa	Casa legislativa	Câmara dos Deputados; Senado Federal
Mídia: Veículo	Veículo de publicação da notícia	Folha de S. Paulo; O Globo; Veja; Carta Capital
Esfera	Esfera a qual pertence o ator	Civil; Política
Poder	Poder político	Executivo; Legislativo
Posicionamento	Posicionamento frente ao Governo	Situação; Oposição à direita; Oposição à esquerda
Partido	Partido do parlamentar	Aberta
Estado	Estado do Parlamentar	Aberta
Nível	Nível do ator	Individual; Coletivo
Cargos	Cargo ocupado pelo ator	Aberta
Setor da Esfera civil	Especialista (acadêmicos, pesquisadores, consultores de política)	Jornalista (funcionário do veículo); Indivíduo (na condição de leitor, que se manifesta voluntariamente, ou consultado aleatoriamente pelo veículo); Setor privado do Campo da Comunicação e seus representantes; Profissional da Comunicação de massa (artistas, jornalistas não funcionários do veículo...); Movimentos sociais e seus representantes; Setor público da comunicação de massa (ABEPEC, ABTU, ABRAÇO) e seus representantes
Identificação individual	É identificado pelo nome próprio	Sim; Não

## Apêndice 3: Tabelas complementares

### Frequência dos argumentos de acordo com as arenas

Eixos interpretativos	Temáticas	Argumentos acionados	Veículo				Imprensa (N total=482)		Câmara (N=37)	
			Carta Capital (N=56)	Veja (N=20)	O Globo (N=136)	Folha de S. Paulo (N=270)	Freq	%	Freq	%
			%	%	%	%				
1. Processo de produção da decisão	Governo x Oposição	As discordâncias sobre a criação da EBC repercutem as disputas entre Governo e oposição: Enquanto a oposição dificulta a aprovação da matéria para prejudicar o Governo, o Governo lança mão de mecanismos para forçar sua aprovação.	0,0%	0,0%	1,5%	0,4%	3	0,6%	0	0,0%
		Não há grandes controvérsias sobre o projeto da EBC. As disputas entre Governo e oposição são normais.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Executivo x Legislativo	A criação da EBC por Medida Provisória é mais um exemplo da frequente interferência do Governo no Poder Legislativo. Essa interferência gera distorções no processo de produção da decisão. A MP trata de um tema polêmico, que favorece o desacordo.	0,0%	5,0%	2,2%	1,9%	9	1,9%	16	4,2%
		A criação da EBC por Medida Provisória se justifica pela dificuldade de inserir a questão da radiodifusão pública e a regulamentação da comunicação na pauta do Congresso. O volume de debates promovidos a propósito da EBC foi satisfatório. A proposta de criação da EBC por MP evita a criação de emissoras estatais, sem instrumentos reguladores, o que seria pior.	0,0%	0,0%	0,7%	0,7%	3	0,6%	11	2,9%
	Formato do projeto (Medida Provisória)	O debate sobre a criação da EBC foi limitado pelo curto prazo disponível para a tramitação da proposta. Uma política dessa natureza requer um debate mais amplo e uma proposta que não tramite em regime de urgência.	0,0%	0,0%	2,2%	1,5%	7	1,5%	13	3,4%
		A MP é inconstitucional pois não há urgência ou relevância na matéria. Há aspectos inconstitucionais referentes à criação de tributos, dispensa de licitação e contratação de funcionários e contratos na MP.	0,0%	5,0%	2,9%	0,7%	7	1,5%	31	8,2%
2. Regulamentação da Comunicação	Constitucionalidade da Lei	A Medida Provisória é constitucional pois tem relevância. Além disso, não há criação de tributos e sim a destinação de um tributo já existente. Os demais dispositivos, como dispensa de concurso ou licitação, são necessários para o funcionamento da empresa (dada a natureza da atividade).	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	1	0,2%	8	2,1%
		A Constituição de 1988 já previa o sistema público de radiodifusão, mas os dispositivos nunca foram regulamentados. A lei de criação da EBC regulamenta dispositivos constitucionais até então ignorados e orienta as demais emissoras de caráter público.	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	4	0,8%	8	2,1%
	Regulamentação da Radiodifusão Pública	A criação da EBC é uma tentativa de censurar a mídia, motivada por uma cobertura jornalística crítica ao governo.	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1	0,2%	3	0,8%
		O Governo deve não apenas criar a EBC, como também promover a regulamentação da comunicação eletrônica.	7,1%	0,0%	0,0%	1,5%	8	1,7%	1	0,3%
	Direitos de Transmissão	A cessão de direitos de transmissão é uma ingerência do Estado nas relações comerciais entre emissoras e entidades esportivas.	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	5	1,0%	0	0,0%
		Eventos esportivos nacionais são de interesse público e deve ser exibidos nas emissoras públicas, caso as emissoras detentoras dos direitos não pretendam transmiti-los. Esta é uma prática comum na Argentina.	0,0%	0,0%	0,7%	0,7%	3	0,6%	3	0,8%
3. Caráter público e Valores da Radiodifusão Pública	Estatal x Pública	A TV Brasil será mais uma emissora manipulada pelo Governo, para promovê-lo e ser veículo de propaganda estatal. As características do projeto provam o interesse do Governo em "aparelhar" a empresa. Sendo ideologicamente orientada, não haverá pluralidade na programação.	14,3%	40,0%	16,2%	13,3%	74	15,4%	31	8,2%
		O Governo deve dispor de meios de divulgação independentes de filtros editoriais impostos pelas empresas de radiodifusão.	3,6%	0,0%	1,5%	1,9%	9	1,9%	1	0,3%
	A TV Brasil é uma emissora de caráter público, dotada de autonomia em relação aos interesses estatais e comerciais. Nenhuma emissora (pública ou privada) é livre de interesses e tentativas de manipulação - são os mecanismos de controle que evitam seu uso indevido.	17,9%	0,0%	10,3%	10,4%	52	10,8%	23	6,1%	
	O caráter público das emissoras é determinado pela sua autonomia financeira.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
Participação da Sociedade	Os mecanismos de participação da sociedade (Conselho Curador e a Ouvidoria ou Ombudsman) e sua pluralidade contribuem para o caráter público da EBC e das demais TVs públicas.	5,4%	0,0%	9,6%	5,9%	32	6,6%	23	6,1%	
	A eficácia do Conselho Curador depende das indicações de seus membros: eles não devem ser indicados pela Presidência e devem incluir representantes do Congresso e do corpo de funcionários e/ou membros de movimentos representativos da sociedade.	0,0%	0,0%	2,2%	1,9%	8	1,7%	15	4,0%	

Eixos interpretativos	Temáticas	Argumentos acionados	Veículo				Imprensa		Câmara		
			Carta Capital (N=56)	Veja (N=20)	O Globo (N=136)	Folha de S. Paulo (N=270)	(N total=482)		(N=37)		
			%	%	%	%	Freq	%	Freq	%	
		Os mecanismos de controle (tais como o Conselho Curador e a Ouvidoria) não são suficientes para garantir a autonomia da EBC pois o modo de seleção dos representantes é falho e seus poderes limitados.	1,8%	0,0%	0,7%	1,9%	7	1,5%	7	1,9%	
		A criação da EBC corresponde às demandas da sociedade de democratização da comunicação e reconhecimento da comunicação como direito humano fundamental e a importância da liberdade de expressão. A EBC favorecerá a quebra do monopólio da comunicação, permitindo a livre circulação das opiniões.	5,4%	0,0%	0,7%	1,5%	8	1,7%	22	5,8%	
	Democratização da Comunicação	A EBC favorecerá a descentralização do acesso aos conteúdos e aos meios de produção audiovisual, fomentando as produções independentes.	3,6%	0,0%	0,7%	1,1%	6	1,2%	9	2,4%	
		É tarde para a criação de um sistema público nacional. A realidade atual oferece alternativas de informação, cultura e educação que anteriormente não existiam. As emissoras comerciais cumprem todas as funções educativas, culturais e políticas da radiodifusão.	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	2	0,4%	2	0,5%	
	Funções políticas educativas, culturais e econômicas da Radiodifusão Pública	A Radiodifusão Pública desempenha funções democráticas, oferecendo pluralidade de informações, favorecendo a transparência e o debate dos processos políticos e estimulando a consciência crítica dos cidadãos. A TV pública desempenha funções culturais e educativas por exprimir a pluralidade nacional.	7,1%	5,0%	10,3%	8,1%	41	8,5%	21	5,6%	
		A TV Brasil é desnecessária, pois já há várias emissoras públicas. Com a criação de mais uma empresa de radiodifusão, haverá o enfraquecimento das emissoras públicas locais e regionais.	0,0%	10,0%	4,4%	3,7%	18	3,7%	11	2,9%	
	4. Padrões de qualidade da Radiodifusão Pública	Programação	A programação das emissoras públicas é de qualidade superior à das emissoras comerciais e também se difere das TVs estatais que divulgam atos do Governo - logo a EBC elevará o nível de qualidade da oferta televisiva. A programação das TVs públicas complementam e contribuem para elevar o nível geral da programação comercial.	5,4%	0,0%	4,4%	3,7%	19	3,9%	9	2,4%
			A programação das emissoras comerciais existentes é de qualidade superior e já cumpre as finalidades informativas, educativas e de entretenimento da radiodifusão. A programação das TVs públicas, e, conseqüentemente, da TV Brasil, é de baixa qualidade.	1,8%	0,0%	1,5%	2,2%	9	1,9%	1	0,3%
		Índices de audiência	Os índices de audiência não são relevantes, pois nem sempre refletem a boa qualidade da programação. O papel da radiodifusão pública não é competir pela audiência e sim oferecer boa qualidade de programação, assim os investimentos se justificam. A competição pela audiência é uma preocupação exclusiva das emissoras comerciais, quer dependem da publicidade.	0,0%	0,0%	0,7%	3,7%	11	2,3%	1	0,3%
			Os índices de audiência estão relacionados com a qualidade da programação, tanto para as emissoras comerciais quanto para as públicas. Se os índices de audiência são baixos, a TV é ineficiente e/ou desnecessária e os recursos nela investidos estão sendo desperdiçados. Criar uma nova emissora não significa criar para ela um público.	0,0%	10,0%	0,0%	3,3%	11	2,3%	1	0,3%
Veiculação de publicidade		A proibição da veiculação de publicidade pelas emissoras públicas atende exclusivamente aos interesses de mercado das empresas privadas. O projeto de criação da EBC delimita o tipo de financiamento admissível.	1,8%	0,0%	0,0%	0,7%	3	0,6%	3	0,8%	
		A veiculação de publicidade descaracteriza a TV pública, é inconstitucional e deve ser usada exclusivamente na radiodifusão comercial.	8,9%	0,0%	1,5%	2,6%	14	2,9%	6	1,6%	
5. Aspectos técnico-investi	Exemplos internacionais	As TVs públicas têm importância reconhecida em experiências mundiais. O sucesso das emissoras internacionais está à educação pública, aos temas locais, à participação social, à proteção ao consumidor e à melhoria dos padrões de qualidade das emissões em geral.	1,8%	0,0%	1,5%	0,7%	5	1,0%	9	2,4%	
		Até mesmo os mais bem sucedidos exemplos internacionais sofreram interferência dos Governos. Não há garantias de que a TV Brasil reproduzirá as experiências bem-sucedidas internacionalmente.	3,6%	10,0%	0,7%	1,1%	8	1,7%	1	0,3%	
		Com a proposta de financiamento do projeto, a não sociedade será onerada, uma vez que haverá a criação de um fundo de financiamento (não contingenciável) que fortalecerá a EBC e as	1,8%	0,0%	6,6%	3,7%	20	4,1%	13	3,4%	

Eixos interpretativos	Temáticas	Argumentos acionados	Veículo				Imprensa		Câmara	
			Carta Capital (N=56)	Veja (N=20)	O Globo (N=136)	Folha de S. Paulo (N=270)	(N total=482)		(N=37)	
			%	%	%	%	Freq	%	Freq	%
administrativos	mento	demais TVs públicas. O financiamento das emissoras públicas sempre foi negligenciado pelos governos. Os modelos de financiamento aplicados em outras emissoras (como o pagamento de taxas pelo público) não são viáveis no Brasil. A independência financeira fortalece o caráter público das emissoras.								
		Os investimentos necessários para o funcionamento da EBC são muito altos e seriam mais bem investidos em outras políticas prioritárias. Não há independência financeira na EBC. Além disso, não haverá transparência com a dispensa de licitações. Os recursos do FISTEL (ou qualquer outra taxa) devem ser utilizados de acordo com suas finalidades originais.	0,0%	5,0%	4,4%	6,3%	24	5,0%	29	7,7%
		Os investimentos previstos para a EBC estão de acordo com as necessidades da atividade de radiodifusão. Os gastos previstos para a emissora não são mais altos do que o que vem sendo investido pelo Governo na comunicação estatal. Nas TVs comerciais, o público indiretamente também as financia.	1,8%	0,0%	2,2%	3,0%	12	2,5%	6	1,6%
	Estrutura de distribuição do sinal	A TV Brasil foi inaugurada às pressas e a programação e a distribuição do sinal ainda são precários. A programação ainda é a mesma das emissoras anteriores e a distribuição do sinal da TV Brasil ainda está longe de ser nacional. Não há transmissões em São Paulo, uma das cidades mais importantes. Há a imposição de transmissão às TVs por assinatura.	1,8%	5,0%	2,9%	4,4%	18	3,7%	0	0,0%
		Os processos de instalação e lançamento de nova programação requerem tempo. Os atrasos de instalação da TV Brasil dependem da consolidação legal da empresa estão subordinados à burocracia estatal.	0,0%	5,0%	0,0%	2,6%	8	1,7%	0	0,0%
	Digitalização	A EBC não está adequada à digitalização das transmissões de radiodifusão e a futura ocupação do espectro digital.	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	1	0,2%	2	0,5%
		A sede da EBC deve ser em Brasília, pois esta é a capital que representa todos os estados da federação, além de reunir as condições técnicas e os recursos humanos necessários. A instalação da EBC em Brasília corresponde ao intento de descentralizar a produção audiovisual. A instalação da sede da EBC no Rio de Janeiro pode gerar custos adicionais.	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	1	0,2%	22	5,8%
	Sede da empresa	A sede da EBC deve ser no Rio de Janeiro, pois a cidade é um centro cultural, reúne o maior pólo de produção audiovisual, além de ser a sede da ACERP. O Governo assumiu o compromisso de instalar a EBC no estado do Rio de Janeiro.	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	4	0,8%	12	3,2%
		A sede da empresa e de suas emissoras não é importante, uma vez que a tendência atual é a descentralização das operações.	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	2	0,4%	3	0,8%
	Questões administrativas	Há problemas na centralização da administração. A estrutura é burocratizada e há concentração de poder - o que é incompatível com a natureza da atividade de radiodifusão.	1,8%	0,0%	0,7%	0,4%	3	0,6%	0	0,0%
A burocracia é imprescindível em qualquer empresa pública, para garantir a correção dos processos administrativos.		1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	482	100,0%	377	100,0%

## Distribuição da visibilidade argumentativa entre atores na Imprensa

Ator		Veículo											Total		
Esfera	Setor	Carta Capital			Veja			O Globo			Folha de S. Paulo			Freq.	% total
		Freq.	% veículo	% total	Freq.	% veículo	% total	Freq.	% veículo	% total	Freq.	% veículo	% total		
Civili	Jornalista/Colunista	27	39,1%	4,9%	6	28,6%	1,1%	14	9,3%	2,5%	51	16,5%	9,3%	98	17,8%
	Especialista	5	7,2%	0,9%	0	0,0%	0,0%	7	4,6%	1,3%	5	1,6%	0,9%	17	3,1%
	Leitor	3	4,3%	0,5%	3	14,3%	0,5%	6	4,0%	1,1%	5	1,6%	0,9%	17	3,1%
	Movimentos Sociais	2	2,9%	0,4%	0	0,0%	0,0%	2	1,3%	0,4%	13	4,2%	2,4%	17	3,1%
	Outros profissionais da comunicação	0	0,0%	0,0%	2	9,5%	0,4%	4	2,6%	0,7%	6	1,9%	1,1%	12	2,2%
	Setor privado da Comunicação	2	2,9%	0,4%	5	23,8%	0,9%	11	7,3%	2,0%	33	10,7%	6,0%	51	9,3%
	Setor público da Comunicação	22	31,8%	4,0%	2	9,5%	0,4%	27	17,9%	4,9%	103	33,2%	18,7%	154	28,0%
	Empresa (outras)	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	0,3%	0,2%	1	0,2%
Subtotal Esfera civil	61	88,4%	11,1%	18	85,7%	3,3%	71	47,0%	12,9%	217	70%	39,4%	367	66,6%	
Política	Poder Executivo	7	10,1%	1,3%	1	4,8%	0,2%	48	31,8%	8,7%	56	18,0%	10,2%	112	20,3%
	Poder Executivo (outras esferas)	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	6	1,9%	1,1%	6	1,1%
	Poder Legislativo	1	1,4%	0,2%	2	9,5%	0,4%	29	19,2%	5,2%	25	8,1%	4,6%	57	10,3%
	Partido político	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	2	1,3%	0,4%	6	1,9%	1,1%	8	1,5%
	Poder Judiciário	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	0,7%	0,2%	0	0,0%	0,0%	1	0,2%
	Subtotal Esfera política	8	11,6%	1,5%	3	14,3%	0,5%	80	53,0%	14,5%	93	30,0%	16,9%	184	33,4%
<b>Total</b>		<b>69</b>	<b>100%</b>	<b>12,5%</b>	<b>21</b>	<b>100%</b>	<b>3,8%</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>	<b>27,4%</b>	<b>310</b>	<b>100%</b>	<b>56,3%</b>	<b>551</b>	<b>100%</b>